



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LA
REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO EN LA
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

IRMA ALEJANDRA ESQUIVEL BOLAÑOS



**ASESORA:
LIC. ANA MARIA RAMIREZ SANCHEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2021



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi Familia: mis padres, mi hermana, mi cuñado, y mis sobrinos, por todo el amor y apoyo incondicional, sin ellos nada en esta vida se logra;

A mi asesora de tesis, por su tiempo y dedicación, sin ella esta tesis no habría sido posible; y

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Derecho, por forjarme en sus aulas, y por todas las experiencias personales y profesionales grabadas en la memoria.



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
OFICIO No: FD/SDA/105/2021

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E

Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante Irma Alejandra Esquivel Bolaños, con número de cuenta 312253617, bajo la dirección de la Lic. Ana María Ramírez Sánchez, denominada **“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados 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.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 06 de octubre de 2021


DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO



C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales. - Presente

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
------------------------------	----------

CAPITULO I. EL ESTADO

1.1. El Estado como forma de organización política.....	6
1.2. Evolución del Estado.....	10
1.3. El Estado de Derecho	12
1.4. Los fines y la justificación de la existencia del Estado	18
1.5. La actividad y las funciones del Estado.....	19
1.6. La personalidad jurídica del Estado.....	22

CAPITULO II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1. La responsabilidad.....	24
2.1.1. Concepto de responsabilidad en general	24
2.1.2. Tipos de responsabilidad.....	25
2.1.3. Concepto de responsabilidad estatal	27
2.2. Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	30
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	30
2.2.2. Legislación secundaria	36
2.3. Regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	38
2.3.1. Marco constitucional	38
2.3.2. Normatividad secundaria.....	39
2.4. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho comparado	45
2.4.1. España	45
2.4.2. Colombia	51

CAPITULO III. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO

3.1. Procedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	55
3.2. La regulación adjetiva de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	61
3.2.1. Vía administrativa	61
3.2.2. Vía jurisdiccional	70
3.3. Reparación del daño	73

CAPITULO IV. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.1. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	84
4.2. Los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	86
4.2.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	87
4.1.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	88
4.3. Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.....	91
4.3.1. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones.....	92
4.4. Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Reparación integral del daño en México: análisis a la luz del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.	106

II. CONCLUSIONES	126
-------------------------------	-----

III. FUENTES DE CONSULTA	131
---------------------------------------	-----

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, los seres humanos para lograr su desarrollo, tanto individual como colectivo, han concebido diversas formas de organización política, una de ellas es el Estado, el cual se encuentra en constante evolución, siendo evidente que el Estado en el cual todos nos encontramos inmersos en la actualidad difiere bastante de aquel que surgió como consecuencia de la decadencia del feudalismo entre los siglos XV y XVI, cuyo origen se atribuyó a una voluntad divina, en el cual los gobernantes, justificados por una divinidad, ejercían su poder sin límites ni restricciones hacia los gobernados, siendo conocido como el Estado absolutista.

Durante los siglos XVIII y XIX surgieron diversos movimientos políticos y sociales de ideología liberal, que cuestionaron el origen divino del Estado, y por consiguiente la legitimidad del poder, se asimilo que el Estado tenía su origen en el consentimiento de los seres humanos, siendo estos quienes legitiman el poder de los gobernantes, por lo anterior estos movimientos marcaron el fin del Estado absolutista y establecieron límites a los que debe de sujetarse el ejercicio del poder, como: existencia de una norma jurídica suprema, división de poderes y legalidad, por mencionar algunos, comenzando a concebir el Estado de Derecho.

La evolución que ha tenido el Estado, ayuda a explicar las maneras en las que se ha concebido la responsabilidad estatal, pues en el Estado absolutista, bajo el principio *“El Rey no se equivoca”* era inconcebible que el Estado pudiera ocasionar daños a los gobernados y mucho menos que tuviera la obligación de repararlos, en cambio en el Estado de Derecho es la sujeción al ordenamiento jurídico lo que permite cuestionar la actuación estatal y por consiguiente responsabilizarlo de los daños ocasionados.

La figura de la responsabilidad estatal tiene un extenso desarrollo, en un principio imperaba un régimen de irresponsabilidad total, no era posible responsabilizar al Estado o sus funcionarios por los daños causados a los particulares; después se concibió la responsabilidad de los funcionarios públicos, pero el Estado continuaba siendo irresponsable; más adelante el Estado comienza a asumir la responsabilidad de los daños ocasionados por sus funcionarios públicos, pero de manera subsidiaria y solidaria, siendo la culpa uno de los elementos configurativos de la responsabilidad; y finalmente se plantea un régimen de responsabilidad directa y objetiva, considerado como el más avanzado, por el momento, en el cual la responsabilidad se atribuye al Estado, siendo este

el que debe de reparar los daños causados por su actividad, independientemente de la conducta del funcionario público.

La responsabilidad estatal comenzó a regularse en ordenamientos de Derecho Civil, no obstante, con el desarrollo de la figura se determinó que la obligación del Estado de responder por los daños que cause su actividad, fuera de una relación contractual, no podía ser regulada por disposiciones establecidas para las relaciones entre particulares, trasladando la figura al Derecho Público, específicamente al Derecho administrativo.

El sistema jurídico mexicano abandono la regulación civilista de la responsabilidad extracontractual del Estado con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio del 2002 mediante la cual se adiciono un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el carácter de objetiva y directa, por los daños causados a los particulares, con motivo de su actividad administrativa irregular, y su correlativo derecho a la reparación del daño.

Los daños que pueden dar origen a la responsabilidad jurídica son diversos, de manera general estos se clasifican en patrimoniales y extrapatrimoniales, por lo tanto, existen diversas formas de repararlos, la forma de reparación de los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado que prevé la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el otorgamiento de una indemnización.

En el ámbito internacional, las reparaciones han evolucionado, transitando de una reparación indemnizatoria a una reparación integral, con lo cual se busca que la reparación no solo se enfoque en el aspecto económico, sino también que procure hacer desaparecer todos los efectos de los daños sufridos.

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, las reparaciones tienen la finalidad de regresar a la víctima, en lo posible, a la situación en la que se encontraba antes de la violación a sus Derechos Humanos o, de no ser factible, reducir sus efectos, lo cual configura un remedio más amplio de reparación que la indemnización.

Las reparaciones del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, tienen particular relevancia en el sistema jurídico mexicano, en virtud de que México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tanto, este tribunal de protección de los Derechos Humanos puede conocer de los casos supuestamente violatorios de Derechos Humanos cometidos por el Estado mexicano que

le sean sometidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de ser procedente declarar su responsabilidad internacional, así como disponer de las medidas necesarias para reparar integralmente a las víctimas de las violaciones cometidas, siendo obligación del Estado dar cumplimiento a las sentencias del Tribunal.

El determinar la reparación del daño es una facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por medio de la cual este Tribunal ha desarrollado jurisprudencialmente las distintas medidas de reparación integral, que consisten en: restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales se otorgan atendiendo al caso concreto, es importante mencionar que la reparación integral constituye una obligación para el Estado y un derecho de las víctimas.

El Estado mexicano reafirmo su obligación de reparar a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011, mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 1º constitucional se estableció la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, contenidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos.

A fin de cumplir con la obligación constitucional de reparar violaciones a Derechos Humanos, se expidió la Ley General de Víctimas, la cual tiene entre sus objetos el reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la reparación integral.

La Ley General de Víctimas de manera expresa establece que la reparación integral comprende las medidas de: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, y no repetición, es decir que, esta ley contempla las medidas desarrolladas por la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para alcanzar el estándar de reparación integral.

En el sistema jurídico mexicano existen diversos mecanismos de reparación del daño, entre ellos, el previsto en la Ley General de Víctimas y el de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los cuales establecen formas de reparación diferentes, el primero es para reparar a las víctimas del delito y de violaciones a Derechos Humanos estableciendo como forma de reparación las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, que comprenden la reparación

integral, y el segundo es para reparar los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado, y la forma de reparación que prevé es el otorgamiento de una indemnización, por lo tanto, la Ley General de Víctimas ofrece a los particulares medidas de reparación adicionales.

La problemática surge debido a que la actividad administrativa irregular del Estado puede implicar una violación de Derechos Humanos, la cual debe de ser reparada de manera integral de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal y en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en este sentido *¿Los particulares lesionados en de sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular del Estado, pueden ser reparados con las medidas de reparación integral desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?*

El objetivo de la presente investigación es analizar la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano, como un mecanismo establecido en la Constitución Federal por medio del cual los particulares que han sufrido un daño derivado de la actividad administrativa irregular del Estado, pueden obtener una reparación, y si esta reparación es meramente de carácter pecuniario o puede comprender las medidas de reparación integral que han sido desarrolladas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La investigación se divide en cuatro capítulos: el primer capítulo comprende de manera general, la conceptualización del Estado, su evolución histórica hasta llegar a la concepción de Estado de Derecho y los principios que lo conforman, su actividad y funciones para lograr la consecución de sus fines, y su personalidad jurídica.

En el segundo capítulo se trata lo referente al concepto de responsabilidad estatal y las etapas en las que ha sido dividida su evolución, así como su desarrollo y regulación en el sistema jurídico mexicano.

El tercer capítulo versa sobre los requisitos de procedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, su regulación adjetiva, y las mecánicas para la determinación de la reparación del daño, que se establecen en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Finalmente, en el cuarto capítulo se aborda lo relativo a la temática de las reparaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial las medidas que configuran la reparación integral que han sido desarrolladas jurisprudencialmente por

la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su alcance en el sistema jurídico mexicano, y su aplicabilidad en la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El Estado en ejercicio o por motivo de sus funciones puede ocasionar daños a los particulares, en diversos ámbitos de sus vidas, teniendo la obligación de repararlos de manera adecuada, así como de identificar y rectificar su actuar, evitando que se continúen ocasionando, a fin de que el Estado no pierda su credibilidad ante la sociedad, pues esta es una de las formas de conocer su efectividad, y por el contrario se fortalezca la confianza de los gobernados en el Estado, alcanzando soluciones en el marco del Estado de Derecho.

CAPITULO I. EL ESTADO

1.1. El Estado como forma de organización política

El ser humano para poder satisfacer sus necesidades tanto individuales como colectivas, ha forjado diversas formas de organización política, transitando de formas organizativas simples como la *tribu* basada en el parentesco, hasta dimensiones más complejas como la *polis griega* o la *civitas romana*, concibiendo hasta ahora como máxima forma de organización política al Estado.

"El Homo sapiens debe todo su saber y todo su progreso a la capacidad de abstracción [...] casi todo nuestro vocabulario cognoscitivo y teórico consiste en palabras abstractas, que no tienen ningún equivalente preciso en cosas visibles y cuyo significado no se puede reconducir ni traducir en imágenes [...] Estado, soberanía, democracia, representación [...] son conceptos abstractos elaborados mediante procesos mentales abstractos, que designan entidades construidas por nuestra mente".¹

Es un consenso de la Ciencia Política atribuir a Nicolás Maquiavelo la introducción del concepto Estado (*Stato*) en su acepción moderna, en su obra "*El Príncipe*" Maquiavelo usa la palabra Estado para referirse de manera general a las formas de organización política: "*Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados*".²

Nicolás Maquiavelo no ofrece una definición de Estado, pues para él, su existencia era un hecho, y enfatizaba en la importancia de su conservación.

La conceptualización del Estado varía según el contexto histórico, por lo mismo no existe una definición exclusiva.

Thomas Hobbes destacó la naturaleza contractual del Estado definiéndolo como: "*persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y los medios de todos como juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común*".³

¹ Sartori, Giovanni, *La carrera hacia ningún lugar: diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*, México, Taurus, 2016, p. 5.

² Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, 28° ed., México, Porrúa, 2014, p.18.

³ Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, Madrid, Sarpe, 1984, p. 180.

Georg Jellinek estudió al Estado con un enfoque jurídico y sociológico, desde el enfoque jurídico, el Estado es una: “*corporación territorial dotada de poder de mando originario*”⁴, y conforme al enfoque sociológico es: “*una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder organizado de mando originario*”.⁵

Para el jurista alemán Hermann Heller el Estado es: “*una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial*”.⁶

Max Weber lo conceptualiza como: “*aquella comunidad humana que al interior de un territorio –el concepto de territorio es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción legítima*”.⁷

Andrés Serra Rojas en su definición añade el aspecto teleológico del Estado: “*El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, es un ente público, superior, soberano y coactivo. Se integra y organiza con una población - elemento humano, o grupo social sedentario, permanentemente y unificado- asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo*”.⁸

Independientemente del contexto histórico en el cual se conceptualice, el Estado, cuenta con una serie de elementos esenciales, a los cuales se incorporan elementos modales. Los elementos esenciales del Estado determinan su existencia, mientras que, los elementos modales condicionan o caracterizan esa existencia, y en conjunto constituyen el Estado, en cuanto forma de organización política moderna.⁹

Los elementos esenciales del Estado son: 1) El Pueblo como elemento humano; 2) El territorio como elemento físico; y 3) El poder público como elemento formal.¹⁰

El elemento humano, el pueblo, se entiende como la agrupación humana, orgánica y consiente, vinculada por ideales compartidos y una conciencia común,¹¹ es considerado la substancia del Estado.¹²

⁴ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 147.

⁵ *Idem*.

⁶ Heller, Hermann, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 142.

⁷ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 1056.

⁸ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 12° ed., México, Porrúa, 1993, p.167.

⁹ *Cfr.* Cruz Gayosso, Moisés *et al.*, *Teoría general del Estado*, México, Iure Editores, 2014, p. 142.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 142, 169 y 180.

¹¹ *Cfr.* Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 30.

¹² *Cfr.* Santos Azuela, Héctor y Santos Méndez, Verónica, “El pueblo, la población y los pródromos políticos contemporáneos”, *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, México, núm. 3,

El elemento físico, el territorio, es imprescindible para el surgimiento del Estado, pues el pueblo debe de estar establecido en un espacio que le permita desarrollarse.

El territorio, es definido por Hans Kelsen como el: “*ámbito de validez espacial de un sistema normativo*”.¹³

De acuerdo con Georg Jellinek el territorio es: “*el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público*”.¹⁴

Diego Younes Moreno conceptualiza al territorio como: “*el elemento constitutivo del Estado sobre el cual ejerce éste su soberanía*”.¹⁵

Giuseppe De Vergottini, concibe al territorio como: “*ámbito espacial predeterminado sobre el cual se asienta el pueblo y sobre el cual se ejerce el poder*”.¹⁶

La significación jurídica del territorio se exterioriza de una manera negativa, en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad; y de una manera positiva, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado.¹⁷

El elemento formal, el poder, es un principio de movimiento, una dirección y coordinación activa que proyecta su impulso hacia la realización de un fin.¹⁸

El poder político del Estado, es resultado de una relación en la que unos mandan y otros obedecen, por esta razón, está estrechamente vinculado no sólo ni prioritariamente con la fuerza o la violencia, sino también con ideas, creencias y valores, que ayudan a la obtención de obediencia, y dotan de autoridad, y legitiman al que manda dentro del Estado.¹⁹

Los elementos modales del Estado son: 1) La soberanía; y 2) El imperio de la ley.²⁰

La soberanía es el carácter supremo de un poder; supremo en el sentido que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni con concurrencia con él, cuando se

julio-diciembre de 2000, p. 67, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica-libre-puebla/issue/view/44> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

¹³ Hans, Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 257.

¹⁴ Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 368.

¹⁵ Younes Moreno, Diego, *Derecho Constitucional Colombiano*, Colombia, Legis, 1997, p. 235.

¹⁶ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comprado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 11.

¹⁷ Cfr. Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 368.

¹⁸ Cfr. Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado: fundamentos de filosofía política*, México, Trillas, 2002, p. 113.

¹⁹ Cfr. Cruz Gayosso, Moisés *et al.*, *op. cit.*, p. 181.

²⁰ *Ibidem*, p. 142.

dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello que, posee una potestad que no depende de ningún otro poder.²¹

La soberanía que es una e indivisible, puede ser contemplada desde dos ángulos o aspectos: 1) El interno, consiste en la facultad exclusiva de un pueblo de dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes; y 2) El externo, significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relaciones con sus pares; es el mismo principio que rige la vida interna de la nación, sólo que proyectado hacia afuera del Estado.²²

El imperio de la ley (*Rule of law*) alude a un ideal regulativo sobre el ejercicio del poder, de acuerdo con dicho ideal, la legitimidad del poder reside en que su actuación se ajuste a lo establecido por normas jurídicas preconstituidas, entonces, el imperio de la ley aparece como una cualidad del ordenamiento jurídico, razón por la cual algunos autores conciben el Derecho como un elemento esencial del Estado.²³

El jurista español Elías Díaz García concibe el imperio de la ley como una característica del Estado de Derecho, la ley es una expresión de la voluntad general que rige los actos de gobernantes y gobernados.

“Tales necesarios caracteres generales (entendiendo siempre que el Estado de Derecho, como la democracia misma, es siempre una realidad de carácter procesual, perfectible y abierta en el tiempo) serían, a mi modo de ver, principalmente los [...] siguientes:

*a) Imperio de la ley, que impera sobre gobernantes y ciudadanos, pero precisando que –como ya se señalaba en el art. 6 de la Declaración francesa de 1789– «la ley es la expresión de la voluntad general», es decir creada (pero no por debajo de unos mínimos) con libre participación y representación de los integrantes del grupo social. Es decir, imperio no de cualquier ley sino de aquellas que son producto de la libre participación popular (con la Constitución en su cúspide)”.*²⁴

Para Enrique Serrano Gómez el imperio de la ley significa:

²¹ Cfr. Carré De Marlberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 81.

²² Cfr. Cruz Gayosso, Moisés et al., *op. cit.*, pp. 216-217.

²³ Cfr. Marcilla Córdoba, Gema, “Imperio de la ley”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, España, núm. 5, septiembre de 2013 – febrero de 2014, p. 177, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2143/1075> [fecha de consulta: 21 de enero de 2021].

²⁴ Díaz García, Elías, “Estado de Derecho y democracia”, en Maza Zorrilla, Elena (coord.), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 205 - 206.

*“Imperio de la ley significa, ante todo, lo contrapuesto al imperio de los hombres, esto es, en oposición a las formas de gobierno en las que el legislador se sitúa por encima de la ley [...] el imperio de la ley exige que el legislador debe quedar vinculado a su propia ley, con lo que su facultad de legislar no se transforma en un medio para el ejercicio arbitrario del poder”.*²⁵

De igual modo, Antonio Carlos Pereira Menaut comenta que:

*“La idea del rule of law es fácil de captar: presupone un universo regido por el derecho, y quiere decir que el derecho debe ser quien impere y los que rigen la comunidad política deben actuar conforme a él; que el derecho se aplique por igual a todos, a los gobernantes como a los gobernados”.*²⁶

El imperio de ley, concibiendo a la ley como la expresión de la voluntad general y no como un capricho arbitrario de los gobernantes, es un medio para racionalizar el poder político, el cual implica que la actuación de gobernantes y gobernados se encuentra sujeta a las disposiciones jurídicas vigentes en el ordenamiento jurídico del Estado.

1.2. Evolución del Estado

El Estado es el resultado de una constante evolución de la coexistencia humana, pues un hecho indiscutible es la naturaleza política del ser humano.

*“el Estado, en fin de cuentas es algo humano; es algo del hombre y para el hombre. Por tanto, en la raíz del problema del origen del Estado está siempre una concepción antropológica”.*²⁷

Mediante esta coexistencia humana se formaron las llamadas formas políticas preestatales, entre ellas: la tribu, la horda, la *gens*, el clan, los imperios orientales, la *polis* griega, la *civitas* romana y el sistema feudal.

²⁵ Serrano Gómez, Enrique, “Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales”, *Andamios*, México, núm. 18, enero-abril de 2012, p. 67, <https://www.uacm.edu.mx/Portals/18/num18/dossier%203.pdf> [fecha de consulta: 21 de enero de 2021].

²⁶ Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 171.

²⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 15° ed., México, Porrúa, 2007, p. 151.

Sin embargo, estas formas políticas preestatales, tal y como su nombre lo indica no llegaron a configurar la forma de organización política que llamamos Estado, dado que, aun cuando existía un sentimiento de vinculación del pueblo en un territorio determinado, el poder político no estaba definido y se encontraba segregado, como ejemplo de ello se encuentra el sistema feudal en la Edad Media, donde el poder central de los monarcas era débil y el poder de los señores feudales fuerte.

Existen diversas teorías acerca del origen del Estado, entre ellas:²⁸

- 1) Teorías sobre el origen divino del Estado, atribuyen su creación a la voluntad divina, entre sus sostenedores destaca Juan Francisco Senault, quien inspirara a Luis XIV a identificarse con el ente estatal, según lo expresó en su frase “*El Estado soy yo*”.
- 2) Teorías acerca del origen violento del Estado, sostienen que éste nace de un conflicto, el conflicto surge con el enfrentamiento de dos grupos, generándose la relación dominador-dominado, que pudiera llegar al exterminio, por ello, debe surgir un poder que sea superior a los grupos en pugna, y los someta.
- 3) Teorías basadas en el consentimiento humano, de acuerdo con estas teorías, el Estado tiene su origen en la voluntad de los seres humanos, de crear un pacto social, donde aceptan una limitación en sus libertades a cambio de un orden social que les brinde seguridad, algunos de los promotores de estas teorías fueron Thomas Hobbes, John Locke, y Juan Jacobo Rousseau.

El Estado moderno surgió entre los siglos XV y XVI en Europa Occidental, como resultado de una serie de transformaciones ideológicas provocadas por acontecimientos como el renacimiento, la reforma religiosa, descubrimientos geográficos y el mercantilismo que ocasionaron la crisis del sistema feudal.

La crisis del feudalismo fue aprovechada por la monarquía para retomar su poder, ejerciéndolo de manera concentrada, sin límite alguno y legitimado por un Derecho divino, por lo cual, se le denominaría “*Estado absolutista*”, identificándose con la conocida expresión “*El Estado soy yo*” atribuida a Luis XIV.

Los Estados absolutistas, entre ellos Francia, Inglaterra, Austria, Rusia y España, principalmente, organizaron el funcionamiento del poder de acuerdo con una serie de

²⁸ Cfr. Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública Asociación Civil, 2015, pp. 27-31.

principios entre los que destacan: *"La voluntad del Rey es la Ley"*, *"El Rey no se equivoca"*, *"El Rey no puede causar daño"*.

De acuerdo con los principios mencionados anteriormente, es evidente que, en aquel tiempo, era inconcebible la idea de que el Estado pudiera causar daño a los gobernados y menos aún que tuviera la obligación de repararlo, en cambio, actualmente los daños causados a los gobernados por la actuación del Estado deben ser reparados.

"¿Cuándo empezó el Estado tal y como lo conocemos hoy? Diría que, a finales del siglo XVII, con John Locke, y principios del siglo XIX, con Benjamin Constant. Luego vinieron las revoluciones de 1830, que trajeron como consecuencia los estatutos y las cartas que diversos soberanos se vieron obligados a conceder".²⁹

Durante los siglos XVII y XVIII, surgieron movimientos políticos y sociales de ideología liberal, que cuestionaron la legitimidad del poder absoluto de la monarquía, como: la Revolución Gloriosa de 1688 en Inglaterra, la Independencia de los Estados Unidos en 1776, y la Revolución francesa de 1789, estos movimientos marcaron el fin del Estado absolutista y establecieron una nueva concepción del poder político, apoyada en dos puntos centrales: 1) El poder tiene su origen en el pueblo, no en una divinidad, y 2) El poder debe estar limitado, para evitar su ejercicio arbitrario.³⁰

Esos movimientos contribuyeron a sentar las limitaciones del poder público, desconcentrando su ejercicio, mediante el establecimiento de una serie de principios, comenzando a concebir la idea de un Estado de Derecho.

1.3. El Estado de Derecho

El Estado de Derecho es una respuesta en contra de la concentración del poder, de la ausencia del reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos, y de la irresponsabilidad de los titulares de los órganos que ejercen el poder público.

La expresión Estado de Derecho implica más que la mera existencia de un orden jurídico en el Estado, pues no todo Estado es un Estado de Derecho, el ejemplo más claro

²⁹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 16.

³⁰ Cfr. Jiménez, William Guillermo, "Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal", *Diálogos de saberes: investigaciones en derecho y ciencias sociales*, Colombia, núm. 38, enero-junio de 2013, p. 68, [file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolucionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20\(21\).pdf](file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolucionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20(21).pdf) [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

de ello fue Alemania durante los años 1933 y 1945, periodo conocido como la Alemania nazi, en el cual bajo el ordenamiento jurídico se cometieron numerosas arbitrariedades.

En un Estado de Derecho se establecen una serie de contrapesos para evitar que la voluntad individual o de un determinado grupo, esté por encima de la voluntad general, y que el ordenamiento jurídico sea utilizado como un mecanismo para alcanzar intereses particulares.

*“Se dice que el Estado de derecho no designa ninguna realidad, sino un ideal, el ideal de las instituciones públicas sometidas a las leyes igual que los gobernados. El Estado de derecho no ha existido nunca como obra ya dada, y tampoco, jamás, de una vez para siempre”.*³¹

El Estado de Derecho es un ideal que se pretende alcanzar, por lo que en lo personal me gusta compararlo con el concepto de democracia de Norberto Bobbio: La definición (mínima) de democracia es ahora tratada en términos de unos procedimientos que incluyen: 1) La participación del mayor número posible de los interesados; 2) El gobierno de la mayoría en la toma de decisiones y el respeto por las minorías; 3) La existencia de alternativas reales entre las cuales elegir; y 4) La existencia de garantías a la libre opción en forma de derechos básicos de opinión, expresión, discurso, asamblea y asociación.³²

Entonces para alcanzar el Estado de Derecho se deben de establecer ciertos principios y dependiendo de la manera en que estos se manifiesten el Estado de Derecho se perfeccionará.

En cuanto a las características del Estado de Derecho, Jaime Fernando Cárdenas Gracia señala lo siguiente: *“Todo Estado de Derecho debe contar al menos con los siguientes elementos: Primacía de la Ley; Sistema jurídico de normas; Legalidad en los actos de administración; Separación de Poderes; Protección y garantía de los Derechos Humanos, y Examen de constitucionalidad de las leyes”.*³³

El jurista Héctor González Uribe, señala que para lograr la realización del Estado de Derecho es necesario el establecimiento de una técnica o conjunto de técnicas que

³¹ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra ediciones, 2009, p. 268.

³² Cfr. Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 14.

³³ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Una Constitución para la Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 22.

permitan la voluntad de sumisión a los valores éticos del Derecho, señalando los principios básicos a los que deben ajustarse esas técnicas, como:

*“1. La existencia de una Constitución o ley fundamental, [...] Esa Constitución tendrá siempre la supremacía jurídica [...] 2. El establecimiento por la Constitución de una serie de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales [...] 3. El reconocimiento estricto del principio de legalidad [...] Junto con este principio se da la garantía de audiencia [...] 4. La división y equilibrio fundamental de los poderes públicos [...] 5. Lo posibilidad de que los cuidados participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo [...] 6. El libre juego de los medios de información [...] que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y censura de arbitrariedades. 7. La organización de la Constitución y las Leyes fundamentales del país, de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos o que alteran el orden constitucional”.*³⁴

No obstante, que en un Estado de Derecho tanto gobernantes como gobernados están sujetos a la ley, los principios de aquel consisten básicamente en establecer limitaciones al poder público, el cual se limita cuando:

- 1) Existe una Constitución con el carácter de norma jurídica suprema, la cual establece las bases que debe de atender el resto del sistema jurídico, conformando los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, a los cuales debe sujetarse la actuación de las autoridades.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades.³⁵

Además, que la Constitución sea el fundamento del resto de las normas que integran el sistema jurídico, implica la existencia de una jerarquía normativa, pues la validez de dichas normas se encuentra supeditada en normas de mayor

³⁴ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, pp. 224-225.

³⁵ *Cfr.* Tesis P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

jerarquía, culminando en la Constitución, por lo cual no pueden ser contrarias a lo dispuesto en ella.

- 2) El poder público está fragmentado para su ejercicio, las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional deben de ser ejercidas por órganos distintos, autónomos e independientes entre sí, cuya competencia debe de estar establecida en la Constitución o en las leyes que de ella emanan, para su ejercicio legítimo.

La fragmentación del poder mediante el establecimiento de funciones ejercidas por distintos órganos conforme a la competencia otorgada por el orden jurídico es un mecanismo necesario para impedir la concentración y ejercicio arbitrario del poder frente a los gobernados.

- 3) Las actuaciones del poder público están sometidas al principio de legalidad. El principio de legalidad, es la columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el Derecho, que debe revestir todo acto estatal, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, observándose la jerarquía normativa que rige el sistema jurídico.³⁶ El principio de legalidad señala límites de actuación, tanto a particulares como a autoridades; los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente la ley les permite.

El principio de legalidad presenta un doble aspecto: 1) reserva de ley; y 2) garantía procedimental.

El principio de legalidad, en su manifestación de reserva de ley, consiste en que por mandato constitucional la regulación de una determinada materia solo puede constar en una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, prohibiendo que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta, es decir, por imperativo constitucional la materia reservada queda sustraída de todas las normas distintas a la ley.³⁷

³⁶ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2019, p. 6.

³⁷ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, "Creación de normas infralegales para el control de la administración", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 124.

La doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa, donde la primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley (acto material y formalmente legislativo), no pudiendo ser regulada por otras fuentes y la reserva relativa permite que fuentes distintas a la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse.³⁸

El principio de legalidad como garantía procedimental en el Derecho mexicano, y en particular, en el ámbito administrativo, se debe deducir de la interpretación conjunta del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal: *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*, y del primer párrafo del artículo 16 de la misma Constitución: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.³⁹

Los artículos 14 y 16 constitucional, establecen los requisitos y procedimientos a los que se debe de sujetar la autoridad cuando su actuación afecte la esfera jurídica de los particulares, ya sea por medio de actos de privación (artículo 14) o de molestia (artículo 16), ambos preceptos constituyen parte fundamental del derecho a la seguridad jurídica.⁴⁰

Todo acto de autoridad debe estar sustentado y ser conforme a lo establecido en el orden jurídico, de lo contrario, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los particulares, quienes pueden cuestionar dicho acto por medio de los mecanismos que establezca el propio orden jurídico para su defensa.

- 4) En el ordenamiento jurídico existen medios de defensa, tanto administrativos como jurisdiccionales, a favor de los particulares en contra de las

³⁸ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, p. 125.

³⁹ Cfr. Torruco Salcedo, Sitlali, “El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 6.

⁴⁰ Cfr. Pérez Johnston, Raúl, “Artículo 16. Actos de molestia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Caballero Ocha, José Luis (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. II, p. 1535.

arbitrariedades y errores del poder que violen Derechos Humanos, así como los mecanismos adecuados para su reparación.

- 5) Las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, y por consiguiente la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas en su contra, de conformidad con los principios internacionales de los Derechos Humanos.

Los principios anteriores, limitan la actuación de la autoridad a fin de que no resulte arbitraria y brindan certeza a los particulares de las consecuencias jurídicas de sus actos para que no se encuentren en estado de indefensión frente a la autoridad, otorgándoles seguridad jurídica.

La seguridad jurídica se concibe como la inmanencia o inherencia a las normas jurídicas, las cuales otorgan certidumbre a la esfera jurídica de los particulares, y se instituyen a fin de asegurar el respeto de las mismas por los órganos del Estado, para el caso de que éstos afecten dicha esfera jurídica, se sujeten a los procedimientos previstos por el propio ordenamiento jurídico establecido.⁴¹

Es decir, son dos dimensiones a través de las cuales se expresa la seguridad jurídica, una que tiene que ver con la previsibilidad de las acciones de los gobernados en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra referida al funcionamiento del poder público.⁴²

La actuación de la autoridad está sujeta a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico vigente, esa sujeción legitima su actuar frente a los gobernados, así la actuación de la autoridad únicamente es válida cuando la normatividad jurídica es aplicada de manera correcta, de lo contrario se afectaría de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

Los gobernados deben de contar un medio de defensa adecuado que les permita cuestionar la validez de la actuación de la autoridad, para lo cual deberán examinar los preceptos jurídicos en los cuales la autoridad sustentó su actuar, y en caso de ser contraria al ordenamiento jurídico, se modifique, revoque o anule, garantizando su derecho a la seguridad jurídica.

⁴¹ Cfr. Olivos Campos, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 3a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 153.

⁴² Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 587.

1.4. Los fines y la justificación de la existencia del Estado

El Estado al ser una creación humana, a la cual se le ha asignado ciertos objetivos, por lo que el *telos* del Estado es la concreción de los fines del propio ser humano.

Los fines demuestran si la existencia del Estado está o no justificada histórica y formalmente.⁴³

De la misma manera que la conceptualización del Estado varía conforme al contexto histórico, también los fines del mismo conforme a las necesidades que tenga la población integrante del Estado en un momento determinado.

*“Cuando se habla de los fines del Estado, [...] se está expresando que el hombre le ha asignado esos fines, que obviamente varían y seguirán variando de acuerdo con los requerimientos de la sociedad en evolución, [...] el Estado es creación del hombre, y que debe existir para resolver los problemas y las necesidades que el hombre aisladamente no podría resolver [...]”.*⁴⁴

Aunque los fines del Estado varían según el contexto histórico, se puede señalar como finalidad de todos los Estados la de alcanzar el bien común.⁴⁵

Francisco Porrúa Pérez concibe al bien común como un componente teleológico que justifica la existencia del Estado.

*“El Estado [...] no debe olvidar que su finalidad consiste [...] en realizar el bien común, siendo este ingrediente teleológico el que lo especifica, el que le da precisamente carácter de Estado y el que justifica igualmente su existencia. [...] Bien común, por definición, es poner al alcance de todos los medios de satisfacción materiales y espirituales que el hombre necesita para su vida y perfección”.*⁴⁶

Gustavo Radbruch ofrece la siguiente definición de bien común:

⁴³ Cfr. Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, 3º ed., México, Porrúa, 2003, p. 81.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 99, septiembre - diciembre 2000, p. 1015, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3653> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

⁴⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 21.

"Se puede definir el bien común confiriéndole un sentido específicamente social; es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido orgánico: es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza, y que es más que el conjunto de los individuos. Se puede, en fin, atribuir a esta noción el carácter de una institución; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismas".⁴⁷

Finalmente, el Estado es una forma de organización política creada por el ser humano para poder satisfacer sus necesidades, es por eso que el bien común es el fin fundamental del Estado, pues lograr el bienestar de la mayoría, y no solo de unos cuantos, es la razón de su existencia.

1.5. La actividad y las funciones del Estado

El Estado para estar en la posibilidad de cumplir sus fines debe de realizar diversos actos, lo cual se conceptualiza de la siguiente forma:

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".⁴⁸

La actividad del Estado se concretiza en tres funciones esenciales: legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Las funciones estatales, constituyen las diferentes manifestaciones, o los diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal,⁴⁹ y pueden ser apreciadas conforme a un criterio formal y material.

El criterio formal de las funciones atiende al órgano del Estado al cual se le ha atribuido de forma preferente su ejercicio.

⁴⁷ Radbruch, Gustavo, *Los fines del Derecho: Bien común, justicia, seguridad*, 3a. ed., trad. de Daniel Kuri Breña, México, Imprenta Universitaria, 1960, p. 94.

⁴⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40º ed., México, Porrúa, 2000, p. 13.

⁴⁹ Cfr. Carré De Marlberg, Raymond, *op. cit.*, p. 249.

Los órganos del Estado son los diferentes personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder.⁵⁰

En el Estado mexicano, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.⁵¹

Entonces conforme al criterio formal, en México a nivel federal, la función legislativa la realiza el Congreso de la Unión (órgano depositario del Poder Legislativo) compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores;⁵² la función administrativa, la lleva a cabo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (órgano depositario del Poder Ejecutivo), quien para su ejercicio cuenta con una organización denominada Administración Pública Federal;⁵³ y la función jurisdiccional, la desempeña la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito (órganos depositarios del Poder Judicial);⁵⁴ pues el ordenamiento Constitucional les ha atribuido de forma preferente el ejercicio de dicha función.

Que determinada función se atribuya de manera preferente a un órgano del Estado, no excluye la posibilidad de que otros órganos (legislativos, ejecutivos o judiciales, así como Órganos Constitucionales Autónomos) puedan hacer ejercicio de ella, siempre que expresamente lo disponga el ordenamiento jurídico, por lo cual también se debe de tener en cuenta el criterio material de las funciones, que atiende a su naturaleza intrínseca.

Entonces, atendiendo al criterio material:

- 1) La función legislativa, se manifiesta mediante la creación del orden jurídico, es decir, consiste en crear situaciones jurídicas generales, abstractas y obligatorias, llamadas: norma, ley, reglamento, etcétera;⁵⁵
- 2) La función administrativa, consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales,⁵⁶ y se identifica por las características de: concreción (atañe a casos particulares y determinados a través de actos

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Cfr.* Artículo 49, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019, México.

⁵² *Cfr.* Artículo 50, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019, México.

⁵³ *Cfr.* Artículo 80 y 90, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019, México.

⁵⁴ *Cfr.* Artículo 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019, México.

⁵⁵ Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, p. 22.

⁵⁶ *Cfr.* Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 100.

jurídicos o de operaciones materiales); inmediatez (se manifiesta tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas); continuidad (se realiza de manera permanente o ininterrumpida); y espontaneidad (presupone la existencia de normas a las cuales se debe dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público);⁵⁷ y

- 3) La función jurisdiccional, es aquella encaminada a tutelar o garantizar el orden jurídico existente mediante la aplicación de normas previas, sustantivas o adjetivas a los casos específicos que se pretenden dirimir por conflicto de intereses o sencillamente para declarar lo que es el Derecho.⁵⁸

Frecuentemente el carácter formal y material de las funciones coinciden, así las funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, son realizadas por los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, respectivamente,⁵⁹ sin embargo, es un hecho, que estos tres órganos no solo ejercen la función que les ha sido atribuida de manera preferente, por lo cual, la naturaleza intrínseca de la función no siempre corresponderá a la del órgano que la ejerce.

De modo que, el órgano depositario del Poder Legislativo, ejerce funciones administrativas y jurisdiccionales; así como el del Poder Ejecutivo, realiza funciones legislativas y jurisdiccionales; y el del Poder Judicial, efectúa funciones legislativas y administrativas.

Además, existen los Órganos Constitucionales Autónomos a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁶⁰

Manuel García Pelayo señala que las características esenciales de los Órganos Constitucionales Autónomos son: 1) Están establecidos y configurados directamente en la Constitución y su configuración resulta central al modelo del Estado; 2) Se ubican fuera

⁵⁷ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2012, pp. 34-35.

⁵⁸ Rabasa, Emilio Oscar, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2017, p. 202.

⁵⁹ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 100.

⁶⁰ Cfr. Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

de la estructura orgánica de los Poderes tradicionales, y no se encuentran subordinados a alguno de dichos Poderes; 3) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, para el ejercicio eficaz de sus funciones; 4) Atienden funciones propias y de importancia del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; y 5) Sus criterios de actuación no deben pasar por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.⁶¹

Las funciones que les han sido asignadas a los Órganos Constitucionales Autónomos son diversas: se orientan a la garantía de derechos, son instancias de control del poder, tienen autoridad regulatoria, entre otras.⁶² Por lo tanto, el hecho de que, a un Órgano Constitucional Autónomo, se le haya asignado, una función estatal específica, no descarta la posibilidad de que pueda realizar funciones materialmente legislativas, administrativas o judiciales, siempre que sea indispensable para ejercer su función específica o encuentre su fundamento en la Constitución.

1.6. La personalidad jurídica del Estado

Personalidad jurídica es la aptitud reconocida por la ley para ser titular de derechos y llegar a asumir obligaciones jurídicas, dicha aptitud la tienen tanto las personas físicas como jurídicas.

En cuanto a la personalidad jurídica del Estado existen diversas teorías en torno a ella las cuales consisten en afirmar o en negar dicha personalidad, sin embargo, las teorías que niegan la personalidad son prácticamente obsoletas en la actualidad.

*“La personalidad jurídica del Estado es, pues, un imperativo ineludible. Solo ella puede dar satisfacción a la necesidad de unidad y continuidad en la actividad estatal, como lo han reconocido los juristas más eminentes. Y se da, por decirlo así, ontológicamente, por ser el Estado lo que es, sin que para ello influyan ni el régimen interior de la comunidad estatal ni la forma de gobierno”.*⁶³

⁶¹ Cit. pos Segovia, Christian, “Organismos constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 34, 2012, pp. 223-224, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32094/29087> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

⁶² Cfr. Fabián Ruiz, José, “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio-diciembre 2017, pp. 98-99, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

⁶³ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 314.

Entre las teorías que afirman la personalidad jurídica del Estado, se encuentran:⁶⁴

- 1) Teoría de la doble personalidad del Estado, sostiene que el Estado tiene dos personalidades, una de Derecho público, cuando actúa en ejercicio de su potestad; y otra de Derecho privado, que utiliza siempre que opera sin hacer uso de su autoridad, para relacionarse con los particulares.
- 2) Teoría de la personalidad única del Estado, expresa que el Estado no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines, el hecho de que el Estado actúe en diferentes ámbitos, ya sea de Derecho público o de Derecho privado, no da lugar a interpretar que tenga diversas personalidades, pues sólo significa que realiza actos que pueden ser regulados por el Derecho público, el Derecho privado, e incluso, el Derecho social.

La personalidad jurídica del Estado es innegable, por lo que en relación con las diversas teorías acerca de su personalidad Gabino Fraga ha señalado: *“Nuestra actitud frente a esas teorías y a las demás que sobre el particular se han expuesto, consiste en considerarlas como simples construcciones de técnica jurídica cuyo valor depende de la utilidad que pueden prestar para explicar los fenómenos”*.⁶⁵

El Estado es una persona jurídica, con capacidad para contraer y cumplir obligaciones, el cual, en el ejercicio de sus funciones, puede provocar daños a los particulares, teniendo la obligación jurídica de repararlos.

⁶⁴ Cfr. Fernández Ruiz, María Guadalupe, *op. cit.*, pp. 27-31.

⁶⁵ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 121.

CAPITULO II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1. La responsabilidad

2.1.1. Concepto de responsabilidad en general

La convivencia humana implica la posibilidad de que la conducta de una persona puede llegar a ocasionar daño a otra, todo daño debe de ser reparado, para evitar que las personas decidan hacer justicia por su propia mano, la reparación debe de estar regulada en el orden jurídico.

Responder viene del latín *respondere* que significa prometer, merecer, pagar una obligación contraída solemnemente, obligarse a dar respuesta; de dicha palabra se deriva la palabra responsabilidad.

La responsabilidad es un concepto que tiene varias acepciones, la Real Academia Española proporciona cuatro definiciones:

“1. f. Cualidad de responsable.

2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.

*4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.*⁶⁶

La responsabilidad es un concepto jurídico fundamental, pero no es exclusivo del discurso jurídico, envuelve aspectos antropológicos, de naturaleza religiosa, sociológica y filosófica muy variados que se relacionan entre sí en muy distintas maneras.⁶⁷

La responsabilidad como figura jurídica fue desarrollada principalmente por el Derecho Civil, dicha disciplina se encargó de construir los conceptos jurídicos que son utilizados por las demás disciplinas del Derecho, las cuales los adaptan conforme a la naturaleza jurídica de la disciplina respectiva, por lo que tenemos distintas definiciones de responsabilidad civil:

⁶⁶ Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23º ed., [versión 23.3 en línea], <https://dle.rae.es/responsabilidad> [Fecha de la consulta: 10 de marzo de 2020].

⁶⁷ Cfr. Acosta García, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado: teoría y casos prácticos*, México, Novum, 2012, p. 4.

*“Responsabilidad civil es, pues, el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito (y también por el “riesgo creado”...), la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros”.*⁶⁸

*“Responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación”.*⁶⁹

*“la responsabilidad civil per genus et differentia denota el deber jurídico de resarcir o indemnizar los daños y perjuicios causados, proveniente de una conducta fundamentada en los criterios de imputación subjetivos (dolo o culpa) u objetivos (riesgo), lo anterior independientemente de su origen contractual o extracontractual”.*⁷⁰

Todo daño tiene reparación, la doctrina ha desarrollado tres tesis generales de responsabilidad: 1) Responsabilidad por hecho personal; 2) Responsabilidad por hecho de otros; y 3) Responsabilidad por el hecho de las cosas.⁷¹

2.1.2. Tipos de responsabilidad

Los actos y hechos que pueden dar origen a la responsabilidad jurídica son diversos, teniendo como resultado la regulación en el ordenamiento jurídico de la responsabilidad civil; responsabilidad penal; responsabilidad administrativa; responsabilidad internacional; responsabilidad política; y Responsabilidad Patrimonial del Estado, entre otras.

Independientemente de la disciplina jurídica en la cual se ubique la responsabilidad, la doctrina la ha clasificado conforme a diversos criterios generales en:

⁶⁸ Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 6ª ed., México, Oxford University Press, 2010, p. 219.

⁶⁹ Martínez Alfaro, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 2ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 146.

⁷⁰ Casillas del Río, Jesús, “La responsabilidad civil y sus criterios de imputabilidad”, en Adame López, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo*, México, Colegio de Profesores de Derecho Civil Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 20, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4048/19.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].

⁷¹ Cfr. Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, p. 6.

1) Responsabilidad contractual y extracontractual.

La responsabilidad es contractual cuando el daño se ha originado por el incumplimiento de una obligación previamente contraída, en cambio, la responsabilidad extracontractual, tiene su origen en el principio general de derecho que establece "*todo aquel que cause un daño a otro tiene la obligación de repararlo*", por tanto, el deber de resarcimiento, deriva del principio universal de no causar daño a otro, y no de un acuerdo de voluntades.⁷²

2) Responsabilidad subjetiva y objetiva.

La responsabilidad subjetiva, se caracteriza porque el deber de reparación del daño está condicionado a la presencia de un elemento subjetivo (dolo, culpa o negligencia del agente), en cambio, la responsabilidad objetiva excluye el elemento subjetivo, pues basta con la existencia del daño y el nexo causal entre este y el hecho o acto que lo produjo.⁷³

3) Responsabilidad directa e indirecta.

La responsabilidad directa, se imputa a una persona como propia, independientemente de que el daño que da lugar a la reparación lo haya causado por sí o por conducto de sus representantes o agentes, siendo innecesario identificar previamente a éstos,⁷⁴ mientras que, se trata de responsabilidad indirecta cuando se exige a una persona, por hecho ajeno, tal es el caso, por mencionar algunos, del patrón por sus trabajadores o, de quienes ejercen la patria potestad por los menores que estén bajo su custodia.⁷⁵

4) La responsabilidad subsidiaria y solidaria.

La responsabilidad subsidiaria, surge cuando el obligado a resarcir el daño no puede hacerle frente y, ante esa imposibilidad, el sujeto lesionado puede acudir a otra persona (vinculada con el causante del daño) para exigir la reparación;⁷⁶ en cambio la responsabilidad solidaria consiste en imponer a una o más personas una obligación por virtud de la existencia de un nexo, vínculo o

⁷² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 30-31.

⁷³ *Ibidem*, p. 32.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 35-36.

⁷⁵ Cfr. Pérez Dayán, Alberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 20, 2005, p. 168, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32065/29058> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

⁷⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 34.

enlace entre ellas, de tal naturaleza que permita considerarlas como una sola, aunque guarde autonomía al interior de la relación jurídica,⁷⁷ lo que permite acudir de manera indistinta a cualquiera de ellas para exigir la reparación del daño.

2.1.3. Concepto de responsabilidad estatal

El Estado en el ejercicio de sus funciones puede llegar a ocasionar daño a los particulares, actualmente es evidente que el Estado debe de responder por los daños ocasionados a los particulares, sin embargo, la concepción actual de responsabilidad del Estado es resultado de un largo proceso.

La evolución de la institución de la responsabilidad del Estado ha sido dividida por la doctrina en cuatro etapas:⁷⁸

- 1) Irresponsabilidad patrimonial del Estado y de sus funcionarios, esta etapa comprende hasta principios del siglo XX, su quiebre se da con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial, y se identifica con el apotegma “*el rey no se equivoca*” (*the king can do not wrong*), durante ella los conceptos de soberanía y responsabilidad se consideraban incompatibles, por ello no se podía responsabilizar al Estado o a sus agentes por los daños causados a los particulares, imperando un régimen de inmunidad total del Estado;
- 2) Responsabilidad del funcionario público e irresponsabilidad del Estado, su inicio lo marca la Primera Guerra Mundial, en esta etapa se consideraba al Estado como un ente ideal, y en el supuesto de que su actividad llegara a ocasionar daños a los particulares, el funcionario público que la había desplegado era el único que debía responder, sin importar que tuviera o no recursos para afrontar los daños causados, de modo que el particular no tenía derecho alguno de reclamar al Estado;
- 3) Responsabilidad del funcionario y responsabilidad parcial del Estado, durante esta etapa aparecen las figuras de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado; el Estado era responsable subsidiariamente cuando el servidor público, siendo culpable, carecía de los medios para responder por el daño

⁷⁷ Cfr. Flores Ávalos, Elvia Lucía, *Responsabilidad médica por aplicación negligente de anestesia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 26-27.

⁷⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, pp. 66-71.

causado; en cambio, el Estado actuaba como responsable solidario únicamente cuando el daño ocasionado por el servidor público era por una falta considerada como grave, regularmente asociada al dolo; en ambos casos resultaba difícil obtener una reparación, pues era necesario identificar al servidor público directamente responsable y acreditar elementos subjetivos como dolo o culpa.

- 4) Responsabilidad directa y objetiva del Estado, en esta etapa no es necesario individualizar ni probar el dolo o culpa del servidor público; el Estado despliega su actuación a través de sus servidores, y si éstos ocasionan un daño a un particular, es directamente el Estado quien debe responder, calificándose la responsabilidad del Estado como directa y objetiva.

La responsabilidad del Estado inició con el movimiento liberal que proclamaba los derechos individuales, entre ellos: la libertad, la seguridad, y la propiedad privada, dichos derechos serían consagrados para su protección en las declaraciones de independencia, las cartas de derechos del hombre y las primeras constituciones escritas y, en consecuencia, las primeras formas de responsabilidad estatal estarían asociadas a la reparación del patrimonio o la propiedad privada, asimismo en un comienzo se acudió a disposiciones de Derecho civil para su regulación, sometiendo los conflictos derivados de la misma a la jurisdicción civil u ordinaria, sería hasta el año 1873 con el fallo Blanco en Francia que empezaría a concebirse un principio o doctrina jurídica reguladora especial sobre la responsabilidad estatal.⁷⁹

El asunto denominado Blanco consistió en que una niña (de apellido Blanco) fue atropellada y herida por un vagón de una empresa de tabacos regida por el Estado, por ello, el padre de la menor acudió a los tribunales judiciales mediante el ejercicio de una acción de daños en contra del Estado, para declararlo como civilmente responsable de las faltas cometidas por los obreros de la manufactura, el asunto fue enviado para su resolución al Tribunal de Conflictos francés.⁸⁰

Mediante el Fallo Blanco, el Tribunal de Conflictos francés, reafirmó de manera expresa el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados por sus

⁷⁹ Cfr. Jiménez, William Guillermo, *op. cit.*, pp. 69 y 77.

⁸⁰ Cfr. Islas Colín, Alfredo, “El servicio público en el derecho francés”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 279 - 280, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11457> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

servidores públicos a los particulares, criterio basado principalmente en la noción de falla o falta del servicio público, cuando se evidenciaba una ausencia, una deficiente o una retardada prestación de las actividades a cargo del Estado, asimismo el referido Tribunal determinó que la responsabilidad de la Administración no podía tener fundamento en los principios del Código Civil, y que los conflictos derivados por este tipo de responsabilidad se debían resolver en la justicia administrativa, introduciéndose de esta forma un régimen especial de responsabilidad estatal, permitiendo de este modo su desarrollo en el Derecho administrativo y en la jurisdicción respectiva.⁸¹

Aunque en un primer momento, se hacía referencia a la responsabilidad de la Administración Pública, la cual estaba ligada a la prestación de servicios públicos, con el tiempo el régimen se ha desarrollado, por lo cual ahora se habla de la responsabilidad del Estado, y se han ampliado los supuestos que dan origen a la misma.

La Responsabilidad del Estado en sus más grandes líneas puede clasificarse en contractual y extracontractual; a su vez la responsabilidad extracontractual del Estado puede originarse en un acto o hecho legislativo, judicial o administrativo.⁸²

Conforme a la actividad que haya provocado el daño la responsabilidad se clasifica en: responsabilidad del Estado-Administrador, responsabilidad del Estado-Juez y responsabilidad del Estado-Legislator.⁸³

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, es aquella exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados con motivo o ejercicio de sus funciones o actividades públicas.⁸⁴

“La naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, proviene de los derechos del particular frente al ente rector, que se traducen en una relación jurídica que existe entre el gobernado por un lado, y el Estado y sus autoridades por otro, relación entre la cual surgen, para el primero, es decir para la sociedad en general el derecho de exigir al segundo, ósea al Estado, una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales que el hombre

⁸¹ Cfr. Jiménez, William Guillermo, *op. cit.*, p. 70.

⁸² Cfr. Gordillo, Agustín Alberto, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, p. 539.

⁸³ Cfr. Asunción Nicolás, Lucas, “La incidencia en la práctica española del principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 168, septiembre-diciembre de 2005, p. 352, <file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-LaIncidenciaEnLaPracticaEspanolaDelPrincipioDeResp-1393892.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].

⁸⁴ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 46.

*debe gozar en el desenvolvimiento de su persona, relación cuya fuente formal son los derechos fundamentales de todo ser humano”.*⁸⁵

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es un mecanismo establecido a favor de los particulares para exigir la reparación del daño causado a sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado.

2.2. Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La institución del Responsabilidad Patrimonial del Estado ha tenido un extenso desarrollo histórico-jurídico atravesando desde la irresponsabilidad del Estado hasta la responsabilidad del Estado con el carácter de objetiva y directa la cual es considerada por la doctrina como la concepción más progresista.

En el sistema jurídico mexicano la institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de objetiva y directa se incorporó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio del 2002, como antecedentes de la reforma constitucional se pueden mencionar las disposiciones siguientes:

A. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941

Estableció la responsabilidad directa del Estado al señalar en su artículo 10, que cuando la reclamación se fundara en actos u omisiones que dieran origen a la responsabilidad civil del Estado, no era necesario demandar previamente al funcionario responsable, adoptando lo que en el derecho francés se reconoce como falta o falla del servicio público, sin embargo, esta Ley fue abrogada en 1988 por carecer de eficacia práctica.⁸⁶

B. Código Civil Federal

El artículo 1928 del entonces denominado Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal

⁸⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 40ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 186.

⁸⁶ *Cfr.* Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, pp. 105-106.

estableció en su artículo 1928 (en vigor desde el 1 de octubre de 1932 hasta el 10 de enero de 1994), la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones, responsabilidad de carácter subsidiario, pues solo podía hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario no tuviera bienes, o que estos fueran insuficientes para responder; posteriormente mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 (en vigor desde el 1 de febrero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2004) se dieron a conocer las reformas a los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal, que establecieron la responsabilidad solidaria del Estado cuando los daños y perjuicios fueran causados por actos ilícitos dolosos y la responsabilidad subsidiaria en los demás casos.⁸⁷

La responsabilidad del Estado prevista en la legislación civil, se centraba en la teoría de la culpa, por lo que los particulares presentaban dificultades para obtener la reparación del daño, entre ellas 1) La identificación del autor material (servidor público); 2) Probar el actuar ilícito del servidor público; y 3) La teoría de la culpa solo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.⁸⁸

C. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, adicionándose el artículo 77-bis que preveía la reclamación de los daños y perjuicios sufridos como resultado de la actuación ilegal de un servidor público, derivada de un procedimiento disciplinario.

“Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 100-101.

⁸⁸ *Cfr.* Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, cit., p. 263.

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

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

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.*⁸⁹

De esta nueva incorporación al sistema de responsabilidad de los servidores públicos destaca lo siguiente: 1) Únicamente se refería a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, excluyendo los daños y perjuicios ocasionados por la actuación normal o lícita; 2) La autoridad competente debía de determinar la responsabilidad individual del servidor público, por lo que no se reconocía la “falta anónima” que es aquella que se presenta cuando no es posible individualizar al servidor público; y 3) Para obtener la reparación de daño los particulares debían de iniciar previamente un procedimiento administrativo disciplinario, por lo tanto, aunque establecía la posibilidad de acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que directamente reconocieran la responsabilidad de indemnizar, no constituía un verdadero régimen de responsabilidad directa del Estado.⁹⁰

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no constituye un sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino de la responsabilidad administrativa del servidor público, aunque se relaciona con la Responsabilidad Patrimonial del Estado para efectos de la acción de repetición del Estado en contra del servidor público.

⁸⁹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1994, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_ref03_10ene94.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

⁹⁰ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, cit., pp. 209-213.

Los mecanismos de reparación del daño derivado de una actividad del Estado a favor de los particulares, previstos tanto en la legislación civil como administrativa, eran complejos e insuficientes para obtener una adecuada reparación, México tenía un retraso legislativo en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, siendo necesario realizar adecuaciones al ordenamiento jurídico, por lo que comenzaron a realizarse diversas acciones en el ámbito legislativo para incorporar la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de objetiva y directa, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue producto de dos iniciativas de reforma presentadas al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dando inicio el proceso legislativo.

El 22 de abril de 1999, el Partido Revolucionario Institucional presentó su iniciativa de reforma constitucional al pleno de la Cámara de Diputados; mediante la cual se proponía modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa tenía como fin incorporar a la Constitución el establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los particulares, respecto de la actividad del Estado; y la obligación correlativa del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad irroge en el patrimonio de los particulares. Las modificaciones constitucionales permitirían desarrollar un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, estableciéndose su obligación de resarcir los daños que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos, impulsando la eficiencia y el control de la actividad estatal.⁹¹

El 16 de junio de 1999, el Partido Acción Nacional, presentó ante la Comisión Permanente su iniciativa de reforma constitucional, mediante la cual se propuso 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, modifica la denominación del Título Cuarto.

⁹¹ *Cfr.* Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, 22 de abril de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOJ_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

La iniciativa proponía establecer un sistema de responsabilidad directa para que el Estado responda de los daños que con su actividad ocasione en el patrimonio de los particulares, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor). El derecho a que se reparen los daños que el Estado cause en el patrimonio de los particulares, debe estar consagrado como garantía individual, sin perjuicio de que la obligación del Estado para resarcir los daños esté también contemplada en la parte orgánica de la Constitución.⁹²

Las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal para su análisis y dictaminación.

Las iniciativas tenían como objeto establecer la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de directa y objetiva, a nivel constitucional, obligando al legislador ordinario a este régimen, evitando sistemas de responsabilidad distintos en cada entidad federativa. Las comisiones, consideraron que la Responsabilidad Patrimonial del Estado debía limitarse a su actividad administrativa irregular, sin negar que los actos legislativos o judiciales pueden causar daño, pero por su naturaleza era preferible no incluirlos y, en virtud de que hay resistencias a aceptar que el Estado puede ser responsable de los daños causados por su actividad regular o normal, era prudente evaluar, la operatividad de la institución, para después examinar la posibilidad de ampliar su cobertura a la actividad lesiva regular o normal. Las comisiones, resolvieron que era necesaria la reforma propuesta, pues contribuía a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, fortaleciendo el Estado de Derecho, y para fortalecer el fin que persiguen las iniciativas dictaminadas, las comisiones propusieron un texto de decreto que se sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁹³

Siguiendo el proceso legislativo de rigor el 29 de abril de 2000, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la reforma, turnándose a la Cámara de

⁹² *Cfr.* Iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley Fundamental, *Diario de los Debates*, 16 de junio de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOE_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

⁹³ *Cfr.* Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, 29 de abril de 2000, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOE_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Senadores; el 10 de abril de 2001, la Cámara de Senadores turno la Minuta con Proyecto de Decreto a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos; el 8 de noviembre de 2001, el Dictamen se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores, aprobándose la reforma por unanimidad, remitiéndose el Proyecto de Decreto a las legislaturas locales; el 15 de mayo de 2002, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, realizó el recuento de legislaturas locales que aprobaron la reforma, decretándose su aprobación, remitiéndose al Ejecutivo Federal; el 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹⁴

Finalmente se incorporó la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de objetiva y directa, como una garantía de integridad patrimonial, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Título Cuarto

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

Artículo 113.

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

TRANSITORIO

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

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

⁹⁴ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional*, México, Porrúa, 2002, pp. 82-84.

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

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

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

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.⁹⁵

El sistema de responsabilidad del Estado establecido por el segundo párrafo del artículo 113 constitucional atiende a la teoría de la lesión antijurídica por los daños que los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir causa de justificación capaz de legitimar el perjuicio material producido.

Este nuevo sistema se limitó a las actividades materialmente administrativas irregulares del Estado, excluyendo las actividades regulares administrativas, jurisdiccionales y legislativas, así como las irregulares jurisdiccionales y legislativas; las razones del legislador para limitar la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la actividad administrativa irregular se refieren a esperar el desarrollo de la doctrina y experiencia jurídica tanto nacional como extranjera para, en su momento, ampliar el régimen de responsabilidad.⁹⁶

2.2.2. Legislación secundaria

El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de

⁹⁵ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2002, México, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130169.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

⁹⁶ Cfr. Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, pp. 155.

objetiva y directa, y reconoció el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños causados en sus bienes y derechos motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, siendo las leyes secundarias las encargadas de establecer las bases, límites y procedimientos para el acceso de los particulares a dicha indemnización, lo cual configura una cláusula de reserva que le confiere al legislador ordinario atribuciones para regular el derecho a obtener una indemnización, con la limitación de no contravenir a la disposición constitucional.

El artículo único transitorio del Decreto por el que se adiciono un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que la Federación, entidades federativas y municipios contarían con un periodo comprendido de la publicación del decreto a su entrada en vigor, es decir del 14 de junio de 2002 al 1° de enero del 2004, para expedir las leyes correspondientes o realizar las modificaciones necesarias y crear las partidas presupuestales para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

En el ámbito federal el 31 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, la cual entro en vigor el 1 de enero del año 2005.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.⁹⁷

Están sujetos a ese ordenamiento, los entes públicos federales, entendiéndose 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, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.⁹⁸

En las entidades federativas existe una falta de adecuación por parte de las legislaturas locales, pues no todas han expedido sus leyes reglamentarias para dar

⁹⁷ Cfr. Artículo 1°, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

⁹⁸ Cfr. Artículo 2, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

cumplimiento al mandato constitucional emitido desde el año 2002, incurriendo en una omisión legislativa, este tema será analizado a mayor abundamiento más adelante.

2.3. Regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

2.3.1. Marco constitucional

La Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de objetiva y directa, se integró al sistema jurídico mexicano el 14 de junio del año 2002, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional; derivado decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se modificó la denominación del Título Cuarto, y se reformaron diversos artículos entre ellos el 109 y 113.

El artículo 113 constitucional, fue modificado en su totalidad para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción, trasladándose de manera íntegra su segundo párrafo al último párrafo del artículo 109.

“Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

[...]

Artículo 109.

[...]

*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”.*⁹⁹

Por lo que actualmente la Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene como fundamento constitucional el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

2.3.2. Normatividad secundaria

En el ámbito federal la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente desde del 1° de enero de 2005, ha tenido tres reformas, la primera de ellas del 30 de abril del 2009, la segunda del 12 de junio del 2009, y la tercera del 20 de mayo del 2021.

La reforma del 30 de abril del 2009, reformo el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley, para establecer, que los preceptos contenidos en la ley, serán aplicables para cumplimentar además de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones; así mismo se adiciono un cuarto párrafo al citado precepto para establecer que por las opiniones y recomendaciones que formulen la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia, no serán sujetos de responsabilidad patrimonial.

La reforma subsana el omitir tomar en consideración las recomendaciones del organismo nacional defensor de los Derechos Humanos, con relación a las indemnizaciones correspondientes a la reparación del daño; así como la armonización de la Ley con artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 6, fracción III de Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que se establece su atribución de formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, con la finalidad de que el Estado cumpla su deber de otorgar a los funcionarios la protección que requieran en el ejercicio de sus cargos.¹⁰⁰

La segunda reforma del 12 de junio del 2009, reformó los artículos 18, primer párrafo, 19, 23, 24, y 25, segundo párrafo de la Ley, relativos a la regulación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales, para lograr armonizarla con los distintos ordenamientos administrativos en materia adjetiva.

¹⁰⁰ Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que promueve el senador Fernando Eutimio Ortega Bernés del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, *Primera. Gaceta Parlamentaria*, 26 de febrero de 2008, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/165_DOE_30abr09.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Anterior a la reforma la ley, obligaba al propio Tribunal a resolver mediante el recurso de reclamación, el mismo planteamiento y la misma *litis* que posteriormente serían objeto del juicio contencioso administrativo que el mismo Tribunal conocería, lo que trae como consecuencia, que el propio Tribunal revise sus propias resoluciones, limitando entonces su jurisdicción a sus propias resoluciones dictadas en el respectivo recurso de reclamación.

Para evitar que el Tribunal conociera dos veces un mismo asunto, se reformó el artículo 18 de la ley para establecer que el particular deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, en lugar de presentarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa); así como el artículo 24 de la ley para establecer que, si la resolución de la autoridad administrativa niega la indemnización, o por su monto, no satisface al interesado podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal.

Las reformas a los artículos 19, 23 y 25 de la Ley, consistieron en adecuaciones por la reforma de los preceptos 18 y 24 de la ley; el numeral 19 establecía que el procedimiento de responsabilidad patrimonial debería ajustarse, además de lo dispuesto por la Ley, a lo señalado por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional, dicho procedimiento actualmente está previsto en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que fue reformado para remitir a la ley respectiva; el artículo 23 se reformó para establecer los elementos mínimos que deben contener las resoluciones que dicte el ente público federal con motivo de las reclamaciones de los particulares; y el artículo 25 se reformó para establecer que los plazos de prescripción para solicitar la indemnización se interrumpen al iniciarse el procedimiento de reclamación, anterior a la reforma se suspendían al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional.

La tercera reforma del 20 de mayo del 2021, únicamente reformó el artículo 2, relativo a los entes públicos federales que están sujetos a este ordenamiento, eliminando a la Procuraduría General de la República, derivado de la expedición de la Ley de la Fiscalía General de la República.

A pesar de la última reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, aún existe una falta de armonización con la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues derivado de las reformas en materia de combate a la

corrupción del 27 de mayo del 2015, el fundamento constitucional actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el último párrafo del artículo 109 constitucional, y la Ley en comento en su artículo 1º sigue refiriéndose como ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

En cuanto al ámbito local, algunas entidades federativas aún no expiden sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidad patrimonial para proveer el cumplimiento a la reforma constitucional en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Leyes de Responsabilidad Patrimonial del Estado en las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos	
Aguascalientes	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes - Publicada el 10 de mayo de 2010
Baja California	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Baja California - Publicada el 5 de octubre de 2007
Baja California Sur	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur - Publicada el 20 de marzo de 2005
Coahuila	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza - Publicada el 1 de marzo de 2019
Colima	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima - Publicada el 22 de junio de 2002
Chihuahua	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua - Publicada el 05 de enero de 2013
Distrito Federal	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal - Publicada el 21 de octubre de 2008
Durango	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios - Publicada el 05 de diciembre de 2013
Guanajuato.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. - Publicada el 07 de enero de 2005
Jalisco	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios - Publicada el 11 de septiembre de 2003
Estado de México	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y sus Municipios - Publicada el 30 de mayo de 2017
Michoacán	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios - Publicada el 01 de septiembre de 2017
Morelos	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos - Publicada el 14 de diciembre de 2011

Nayarit	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios - Publicada el 24 de mayo de 2006
Nuevo León	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León - Publicada el 03 de mayo de 2013
Oaxaca	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca - Publicada el 26 de junio de 2018
Querétaro	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro - Publicada el 03 de agosto de 2009
Quintana Roo	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo - Publicada el 21 de febrero de 2020
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí - Publicada el 23 de diciembre de 2004
Tamaulipas	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios - Publicada el 11 de enero de 2005
Tlaxcala	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala - Publicada el 19 de diciembre de 2016
Veracruz	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave - Publicada el 31 de diciembre de 2008

De las entidades federativas que han dado cumplimiento al mandato constitucional al expedir su ley de responsabilidad patrimonial, únicamente fueron dos entidades, Colima y Jalisco, las que dieron cumplimiento en el tiempo establecido por el artículo transitorio del decreto por el cual se incorporó la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán, y Zacatecas, son las entidades federativas que aún no han dado cumplimiento a la reforma constitucional del año 2002.

La falta de adecuación de los ordenamientos locales a la Constitución Federal, constituye una omisión legislativa absoluta en la que incurren las legislaturas locales, generando una violación constitucional directa al artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU FALTA DE REGULACIÓN POR LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 113,

*PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN, EN SU TEXTO VIGENTE HASTA EL 27 DE MAYO DE 2015. A partir del Decreto por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, el poder reformador de la Constitución estableció un orden jurídico estructurado al que sometió las actuaciones del Estado para el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, de forma tal que aquél tuviera una responsabilidad objetiva y directa por los daños que pudiera ocasionarles en sus bienes o derechos, con motivo de su actividad administrativa irregular (modelo constitucional actualmente ubicado en el artículo 109, último párrafo, por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción, publicado en el medio de difusión oficial citado el 27 de mayo de 2015); para lo cual, la Constitución General obligó a cada nivel de gobierno (federal, local y municipal) a prever y observar en sus ordenamientos jurídicos la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, y fijar en sus presupuestos una partida para hacer frente a dicha circunstancia, dentro del plazo comprendido de la publicación del decreto y hasta antes del 1o. de enero de 2004. Consecuentemente, si las legislaturas locales no adecuaron las leyes de las entidades federativas al nuevo modelo constitucional para prever los casos en que el Estado incide en la responsabilidad objetiva y directa, resulta inconcuso que incurren en una omisión legislativa absoluta violatoria de los principios constitucionales referidos y el derecho de los particulares a ser indemnizados debidamente”.*¹⁰¹

Asimismo, la falta de adecuación por las legislaturas locales constituye una violación al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, si las leyes expedidas por las legislaturas locales resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Federal, de conformidad con la jerarquía normativa debe predominar las disposiciones de la Constitución Federal, en lugar de las disposiciones de las leyes ordinarias aun cuando se trate directamente o procedan de su constitución local.

¹⁰¹ Tesis 1a. I/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, enero de 2018, p. 283.

*“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional”.*¹⁰²

El último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal reconoce el derecho de los particulares a la indemnización, estableciendo que se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, obligando a las entidades federativas a tener un ordenamiento jurídico acorde al mandato constitucional.

La falta de adecuación por parte de las legislaturas locales constituye una violación constitucional, derivada de una conducta omisiva, sin embargo, tal omisión no

¹⁰² Tesis 1a. II/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, enero de 2018, p. 282.

debe ser un obstáculo que impida a los particulares acceder a su derecho a ser indemnizados, pues este derecho establecido a nivel constitucional no puede limitarse por la omisión del legislador, y las autoridades deben buscar los medios afines para garantizar su eficacia, pudiendo tomar como referencia base el ordenamiento federal, es decir la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de colmar el vacío legislativo y garantizar la eficacia en el ejercicio de ese derecho.¹⁰³

2.4. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho comparado

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es uno de los principios del Estado de Derecho, pues actualmente ninguna entidad estatal con dicha característica debe dejar de asumir su responsabilidad, siendo una tendencia actual en el Derecho Comparado la constitucionalización de la Responsabilidad Patrimonial del Estado; países como Alemania, Italia, Suiza, España, Brasil, Uruguay, Colombia y México, por mencionar algunos, han elevado a rango constitucional la institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La responsabilidad del Estado al ser uno de los postulados esenciales del ordenamiento jurídico, debe tener una expresión constitucional, pues en torno a ella gravitaban derechos fundamentales de los ciudadanos y deberes correlativos de las autoridades públicas, por lo que debe ser un axioma empotrado en la base del orden jurídico.¹⁰⁴

2.4.1. España

La Constitución española en su artículo 9.3 consagra el principio de responsabilidad de los poderes públicos.

¹⁰³ Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 3082/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Nepomuceno Silva Meza, 4 de febrero de 2015, pp. 22 - 24, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167913> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

¹⁰⁴ Cfr. Esguerra Portocarrero, Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia como garantía constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: Procesos constitucionales orgánicos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 882, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2553-la-ciencia-del-derecho-procesal-constitucional-estudios-en-homenaje-a-hector-fix-zamudio-en-sus-cincuenta-anos-como-investigador-del-derecho-t-viii-procesos-constitucionales-organicos> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].

“Artículo 9.

[...]

*3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.*¹⁰⁵

El principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado, autoriza a afirmar que no hay ámbitos exentos de responsabilidad, y el Estado está obligado a reparar los daños que tengan su origen en la actividad de los poderes públicos, sin excepción alguna.¹⁰⁶

El artículo 106.2 de la Constitución española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados, por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

“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”.*¹⁰⁷

El artículo 106.2 de la Constitución Española remite a la Ley 40/15, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

“Artículo 32. Principios de la responsabilidad.

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o

¹⁰⁵ Artículo 9.3, Constitución española, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

¹⁰⁶ *Cfr.* De la Tejera Hernández, Evangelina Verónica y Herrera Molina, Pedro Manuel, “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 141, septiembre-diciembre de 2014, p. 1138, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4904/6255> [fecha de consulta: 25 de enero de 2021].

¹⁰⁷ Artículo 106.2, Constitución española, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada.

Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

*c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares”.*¹⁰⁸

La responsabilidad de la administración surge tanto por el funcionamiento normal como por el anormal, configurándose como una responsabilidad objetiva, resultando indiferente que la actuación haya sido normal o anormal, y basta que haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado; además, se establece la responsabilidad del Estado-Legislator, reconociéndose el derecho de los particulares a ser indemnizados de todo daño causado por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, así como, por los daños derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.¹⁰⁹

Por otra parte, el artículo 121 de la Constitución española establece la responsabilidad del Estado-Juez.

“Artículo 121.

*Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley”.*¹¹⁰

El precepto constitucional citado con anterioridad remite a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

“Artículo 292.

1. Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo

¹⁰⁸ Artículo 32, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *Boletín Oficial del Estado*, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

¹⁰⁹ Cfr. De la Tejera Hernández, Evangelina Verónica y Herrera Molina, Pedro Manuel, *op. cit.*, pp. 1140-1148.

¹¹⁰ Artículo 121, Constitución española, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

del estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización“.¹¹¹

Los preceptos anteriores reconocen el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños causados por error judicial y por los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Respecto al error judicial, no toda equivocación lo constituye y sólo puede originarse cuando el órgano judicial haya incurrido en una equivocación manifiesta en la fijación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la Ley, lo cual haya provocado conclusiones fácticas o jurídicas ilógicas, plasmadas en una resolución judicial.¹¹²

En lo concerniente al funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, este debe entenderse como cualquier defecto en la actuación de los juzgados y tribunales (concebidos como un complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades) que, sin constituir resoluciones judiciales erróneas en la aplicación del Derecho, se efectúan en el ámbito de la actividad jurisdiccional, por lo tanto el funcionamiento correcto o debido de la Administración de Justicia queda excluido de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.¹¹³

Entonces, la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el sistema jurídico español está consagrada a nivel constitucional, como un principio al que están sujetos los poderes públicos, lo que da lugar a un sistema amplio de reparación que reconoce la responsabilidad del Estado-Administrador, Estado-Legislator y Estado-Juez.

Asimismo, los artículos 106.2 y 121 de la Constitución española, reconocen de manera individual la responsabilidad del Estado-Administrador y del Estado-Juez,

¹¹¹ Artículo 292, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial del Estado*, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

¹¹² Cfr. De la Tejera Hernández, Evangelina Verónica y Herrera Molina, Pedro Manuel, *op. cit.*, p. 1142.

¹¹³ Cfr. Cobreros Mendazona, Edorta, “Funcionamiento anormal de la Administración de justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 177, septiembre-diciembre de 2008, pp. 37-39, <file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-FuncionamientoAnormalDeLaAdministracionDeJusticiaE-2798278.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].

respectivamente, en cambio la responsabilidad del Estado-Legislator no tiene un reconocimiento individualizado en la Constitución.

El Estado español, en su carácter de administrador, es responsable de los daños causados a los particulares siempre que sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; en su carácter de legislador, es responsable de los daños derivados de la aplicación de: 1) actos legislativos de naturaleza no expropiatoria; 2) leyes declaradas inconstitucionales; y 3) normas contrarias al Derecho de la Unión Europea; y finalmente en su carácter de juez, es responsable por los daños causados por el error judicial y por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

En cambio, en el sistema jurídico mexicano, si bien la Responsabilidad Patrimonial del Estado también está consagrada a nivel constitucional, es el propio texto constitucional que limita su procedencia a la actividad administrativa irregular del Estado, es decir cualquier órgano del Estado puede ser sujeto de responsabilidad, siempre que el daño derive de una actividad materialmente administrativa realizada de manera irregular, excluyendo las actividades regulares administrativas, jurisdiccionales y legislativas, así como las irregulares jurisdiccionales y legislativas.

Aunque la Constitución mexicana, no reconoce la Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de su función jurisdiccional, el derecho a ser indemnizado por error judicial forma parte del ordenamiento jurídico mexicano, pues México ha suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos la cual en su artículo 10 dispone: *“Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”*.

En relación con la indemnización por error judicial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 3584/2017 determinó que de conformidad con el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es posible demandar al Estado dicha indemnización, pero que la Constitución dispone expresamente que la Responsabilidad Patrimonial del Estado únicamente es por su actividad administrativa irregular, por lo cual el último párrafo del artículo 109 constitucional no es el idóneo para demandar una responsabilidad proveniente de un error judicial.¹¹⁴

¹¹⁴ Cfr. Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 3584/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 22 de junio de 2020, pp. 47–57, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218312> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2021].

2.4.2. Colombia

En Colombia la Constitución de 1991 introdujo en su artículo 90 el fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estableciéndose que el Estado está obligado a responder patrimonialmente por el daño antijurídico causado a los particulares que sea motivo de una acción u omisión de las autoridades públicas.

“Artículo 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”.*¹¹⁵

El artículo 90 de la Constitución colombiana se refiere de manera general al Estado, sin excluir ni contemplar excepción alguna, es decir que la Responsabilidad Patrimonial del Estado se extiende a todos los poderes del Estado, concibiendo la responsabilidad del Estado-Administrador, Estado-Legislator y del Estado-Juez.¹¹⁶

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es un deber jurídico que le ha sido señalado directamente al Estado, siendo este el que debe responder por el daño que, sin justificación o título jurídico válido, sufrió una persona por el ejercicio de una función estatal, por lo cual en el ordenamiento jurídico colombiano es indiferente si la función se cumplió o no en debida forma, pues lo relevante es el daño causado a los particulares.¹¹⁷

Además, el artículo 90 de la Constitución colombiana establece la obligación del Estado de repetir contra el agente, en el supuesto de que el daño haya sido consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa.

En el sistema jurídico colombiano la Constitución dispone que el Estado será responsable patrimonialmente de los daños causados a los particulares por la acción u omisión de las autoridades públicas, sin hacer exclusión de algún tipo de actividad estatal,

¹¹⁵ Artículo 90, Constitución Política de Colombia, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

¹¹⁶ Cfr. Henao, Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia”, La responsabilidad patrimonial del Estado, México, *Instituto Nacional de Administración Pública*, A.C., 2000, p. 144, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1392/12.pdf> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].

¹¹⁷ Cfr. Esguerra Portocarrero, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 882.

por lo tanto, el Estado es responsable por su actividad legislativa, administrativa y jurisdiccional, siendo intrascendente que la actividad fuera realizada de manera regular o irregular, pues únicamente importa la actualización del daño derivado de la actividad estatal, mientras que en el sistema jurídico mexicano, la Constitución limita la Responsabilidad Patrimonial del Estado a su actividad administrativa irregular.

Además, en el sistema jurídico colombiano existe un imperativo constitucional de repetir en contra del agente causante del daño cuando su conducta haya sido dolosa o gravemente culposa, en cambio en el sistema jurídico mexicano a nivel constitucional no se establece el deber del Estado de repetir en contra del agente causante del daño, siendo una cuestión que se regula en la legislación secundaria a potestad del legislador correspondiente, por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 31, dispone que el Estado podrá repetir en contra del servidor público el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación de un procedimiento administrativo disciplinario, se haya determinado su responsabilidad, y la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave.

En el ámbito internacional, los tratados en materia de Derechos Humanos, entre ellos los instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, han generado nuevas obligaciones para los Estados parte y, por consiguiente, una nueva fuente de responsabilidad.

El Estado colombiano está adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo cual, de conformidad con dicha Convención se ha obligado 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, y en el caso de no estar garantizado a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Como se analizará más adelante, la Convención anteriormente mencionada, creó dos órganos para conocer de los compromisos contraídos por los Estados parte de ella: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; este último órgano tiene competencia para conocer de los casos (que le sean sometidos) relativos a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la referida Convención, y declarar cuando un Estado ha violado alguno de los derechos consagrados en ella, así como disponer las medidas necesarias para reparar a la parte lesionada, siempre que el Estado demandado haya reconocido su competencia contenciosa; en el caso del Estado colombiano este reconoció dicha competencia el 21 de junio de 1985.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ordenado medidas de reparación distintas a la tradicional compensación económica, consistentes en medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales junto con la indemnización conforman lo que se denomina como medidas de reparación integral.

Las medidas de reparación desarrolladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han influenciado en el Derecho Administrativo colombiano, especialmente en la responsabilidad extracontractual del Estado, pues el Consejo de Estado (máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo) ha modificado su criterio de reparación patrimonial a otro compatible con los estándares interamericanos, que es el de la reparación integral.¹¹⁸

Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (entre ellas las dictadas en casos como “*Masacres de Ituango vs. Colombia*”, “*Masacre de Mapiripán vs. Colombia*” y “*Masacre de la Rochela vs. Colombia*”) en las cuales se dispuso que, por la forma de reparación eminentemente económica implementada por el Consejo de Estado, los procesos contencioso administrativos nacionales eran inadecuados para que las víctimas obtuvieran una reparación integral, fue lo que incentivó la modificación de los criterios de reparación implementados por el Consejo de Estado y actualmente al momento de definir las reparaciones en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado, ha ordenado además de la indemnización, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con la finalidad de que la reparación sea integral.¹¹⁹

Además, el Consejo de Estado ha afirmado que la reparación integral de las víctimas no se reduce a los casos en los cuales hay una violación evidente, masiva o continua o de Derechos Humanos (como sucede en el desplazamiento o en las masacres), por lo cual en casos sometidos a su jurisdicción relativos a la responsabilidad extracontractual del Estado por la prestación deficiente de los servicios de salud, ha ordenado diversas medidas de reparación integral, entre ellas garantías de no repetición con el ánimo de evitar que los daños que originaron la responsabilidad del Estado se vuelvan a repetir.¹²⁰

¹¹⁸ Cfr. Benítez Rojas, Vicente *et al.*, “La influencia de los estándares interamericanos de reparación en la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano”, *Estudios Constitucionales*, Santiago, núm. 2, 2011, pp. 168-174, <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/142> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020].

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 177-183.

¹²⁰ *Idem*.

En concreto, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las cuales el Estado colombiano ha sido declarado responsable y obligado a reparar los daños derivados de las violaciones a los Derechos Humanos, han impactado en los criterios de reparación del Consejo de Estado colombiano, al punto de que este los ha modificado para que sean acordes a los del referido tribunal internacional; lo anterior es relevante en virtud de que el Estado mexicano también está adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo cual más adelante se analizará la influencia de dicho tribunal internacional en la Responsabilidad Patrimonial del Estado mexicano.

CAPITULO III. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO

3.1. Procedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

El artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la Responsabilidad Patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, y su correlativo derecho a la indemnización, cuyo otorgamiento será conforme a lo establecido en las leyes ordinarias.

El legislador ordinario tiene la facultad de establecer las bases, límites y procedimientos para el otorgamiento de las indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado, debiendo respetar el contenido del precepto constitucional, es decir que la Responsabilidad Patrimonial del Estado es objetiva y directa, procedente cuando el daño causado sea con motivo de su actividad administrativa irregular.

Las bases, límites y procedimientos para otorgar las indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado que deberán de cubrir los entes públicos federales, se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El derecho a la indemnización no nace de manera automática, por el solo hecho de actualizarse una actividad irregular del ente público federal, sino que para ello, es necesario que se demuestre los demás requisitos que la ley exige para que se actualice la Responsabilidad Patrimonial del Estado.¹²¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha interpretado que, para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y procedencia de la indemnización, deben de concurrir ciertos requisitos.

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA. Toda vez que el término "responsabilidad objetiva" que prevé la

¹²¹ Cfr. Anguiano Ramos, Elba Carolina (coord.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época*, México, núm. 43, febrero de 2020, p. 23, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2020/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].

*Constitución, no puede ser entendido en el sentido que se le atribuye a la responsabilidad objetiva civil, sino que refiere a una responsabilidad derivada de un acto irregular del Estado, deben trasladarse los requisitos propios de la responsabilidad civil al esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, sin ser necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada. Así, para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad irregular del Estado, deben concurrir los siguientes requisitos: 1) La existencia de un daño. Dicho daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas. 2) Que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, la cual puede consistir en la prestación deficiente del servicio público de salud. 3) El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública”.*¹²²

La responsabilidad se genera a partir del momento en que el Estado causa un daño a un particular como resultado de sus actividades irregulares y, en consecuencia, debe repararlo; los particulares tienen derecho a reclamar la indemnización respectiva, sólo si concurren los requisitos siguientes: 1) Que exista una lesión patrimonial real y evaluable en dinero; 2) Que acredite una actividad irregular del Estado; y, 3) Que el daño causado, proviene de una actividad irregular del Estado; esto es, que la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente.¹²³

De lo anterior, para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la procedencia de la indemnización respectiva, el particular que se considere lesionado debe acreditar la existencia de un daño, el cual es consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado y el nexo causal entre ellos.

A. El daño

En materia de responsabilidad la existencia de un daño es el presupuesto primordial, pues en medida en que este se cause, se genera la obligación de repararlo. El

¹²² Tesis 1a. CLXXI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 820.

¹²³ Cfr. Álvarez Cadena, María Goreti *et al.* (comps.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Séptima Época*, México, núm. 5, diciembre de 2011, p. 303, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2011/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].

daño es toda pérdida o menoscabo que sufre un individuo en su patrimonio o en su persona; el daño causado puede generar perjuicios, es decir la privación de cualquier ganancia que legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia del daño.¹²⁴

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 4° establece que los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.¹²⁵

B. La actividad administrativa irregular del Estado

De conformidad con el precepto constitucional que establece la Responsabilidad Patrimonial del Estado únicamente se actualiza cuando los daños sean consecuencia de la actividad administrativa irregular, es decir la actuación materialmente jurisdiccional y legislativa de la autoridad no la configuran.

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL. El citado precepto establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, y éstos tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que determinen las leyes. En ese sentido, la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, quienes al hacerlo deben actuar con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política

¹²⁴ Cfr. Fernández Fernández, Antonio, “La problemática de la reparación del daño por responsabilidad civil en México”, en Adame López, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al doctor Jorge Alfredo Domínguez Martínez*, México, Colegio de Profesores de Derecho Civil Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 136-137, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4290/25.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

¹²⁵ Cfr. Artículo 4, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

*de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados. Lo anterior es así, porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares. Además, si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ordenamiento reglamentario del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 2 que entre los sujetos de esa Ley se encuentra el Poder Judicial Federal, ello significa que se trata de un ente público a quien puede atribuírsele responsabilidad patrimonial, objetiva y directa, pero sólo por su actividad de naturaleza materialmente administrativa e irregular, de la cual deriven daños a los particulares, lo cual excluye toda posibilidad de exigírsela con motivo del trámite jurisdiccional de los asuntos sometidos a su potestad y por el dictado de sus sentencias, garantizándose así la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, conforme lo exige el párrafo tercero del artículo 17 constitucional”.*¹²⁶

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ACTOS MATERIALMENTE LEGISLATIVOS NO LA CONFIGURAN. Del análisis del proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 113, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 (correlativo del artículo 109, último párrafo, del propio ordenamiento vigente), se advierte que la intención del Constituyente Permanente no fue incluir dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos judiciales y legislativos, en función de su naturaleza y efectos, pues en las diversas etapas que conforman dicho proceso se señaló que los actos que pueden implicar una actividad irregular y, como consecuencia, la responsabilidad objetiva y directa del Estado, son únicamente los materialmente administrativos. Por tanto, los actos materialmente legislativos no configuran una actividad administrativa irregular; de ahí que no será el acto legislativo el que cause perjuicio al particular, sino que, en todo caso, el menoscabo

¹²⁶ Tesis 2a. XCIV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 199.

*en su esfera jurídica se concretará a través de un acto materialmente administrativo”.*¹²⁷

En cuanto a la noción “actividad administrativa irregular” la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece:

“ARTÍCULO 1.-

[...]

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

La Responsabilidad Patrimonial del Estado está delimitada a que el daño resentido por los particulares se relacione con la noción de “actividad administrativa irregular” la que ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización del acto, esto es, cuando la acción u omisión imputada incumpla con las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración o por el funcionamiento defectuoso de un servidor.¹²⁸

Para determinar la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la procedencia de la indemnización respectiva, se deberá analizar en primer lugar si la actuación a la cual el particular atribuye el daño es materialmente administrativa, y en segundo lugar si la actuación tiene fundamento jurídico y si fue realizada de conformidad con la normatividad o parámetros creados para su realización, en caso contrario será una actuación que el particular no tenía la obligación jurídica de soportar, actualizándose la actividad administrativa irregular del Estado.

C. El nexo causal (relación causa-efecto) entre el daño y la actividad administrativa irregular

La existencia de un nexo causal entre la conducta y el daño, es necesaria para

¹²⁷ Tesis I.10o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, agosto de 2017, p. 3107.

¹²⁸ Cfr. Anguiano Ramos, Elba Carolina (coord.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época*, México, núm. 31, febrero de 2019, pp. 65-66, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2019/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].

determinar la responsabilidad, el nexo causal es el vinculo existente entre un acto o hecho determinado y el daño, el cual la doctrina también lo ha denominado como relación de causalidad.¹²⁹ La inexistencia de la relación de causalidad hace práctica y jurídicamente imposible la determinación de cualquier clase de responsabilidad.¹³⁰

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece lo siguiente:

“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”.

El nexo causal es el conector que permite determinar si el daño existente es consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, siendo un requisito indispensable para verificar la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la procedencia de la indemnización respectiva.

Indudablemente para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado deben de concurrir todos los requisitos anteriores, la ausencia de uno de ellos impide su configuración y, por consiguiente, la indemnización es improcedente.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 3 establece los supuestos por virtud de los cuales se exceptúa a los entes públicos federales de la obligación de indemnizar por responsabilidad patrimonial.

¹²⁹ Cfr. Pérez Bautista, Miguel Ángel, *Obligaciones*, México, Iure editores, 2005, p. 94.

¹³⁰ Cfr. López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho ambiental*, México, Iure editores, 2006, p. 295.

“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”.

La carga probatoria de acreditar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, recae en el particular que considera lesionado su patrimonio, sin que este tenga obligación de soportarlo, con motivo de alguna actividad administrativa irregular de algún ente del Estado; mientras que a la autoridad señalada como responsable le corresponde probar que los daños y perjuicios reclamados no son consecuencia de su actividad u omisión o, en su caso, que aquellos derivan de la participación de terceros o del propio reclamante, así como que los daños tienen como origen hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que la exonere de la responsabilidad imputada.¹³¹

3.2. La regulación adjetiva de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

El procedimiento para el ejercicio del derecho a la indemnización establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se conforma de dos vías: la administrativa y la jurisdiccional.

3.2.1. Vía administrativa

3.2.1.1. La reclamación

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales en la vía administrativa se desarrollará de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir su sustanciación será la de un procedimiento administrativo.

¹³¹ Cfr. Álvarez Cadena, María Goreti *et al.* (comps.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Séptima Época*, México, núm. 22, mayo de 2013, p. 438, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2013/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales iniciarán por reclamación de la parte interesada.¹³²

El derecho para reclamar la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado prescribe en dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico, en los demás casos en un año, el plazo se computa a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión o a partir del cese de los efectos lesivos, en caso de ser de carácter continuo. Los plazos de prescripción, se interrumpen al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.¹³³

La parte interesada presentará su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹³⁴

“Artículo 15.- [...]

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

*El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos”.*¹³⁵

Cuando el escrito de reclamación no contenga los datos o no cumpla con los requisitos aplicables, la autoridad prevendrá al interesado, para que los subsane en un plazo no menor de cinco días hábiles, si la prevención no es desahogada en dicho plazo,

¹³² Cfr. Artículo 17, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

¹³³ Cfr. Artículo 25, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

¹³⁴ Cfr. Artículo 18, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

¹³⁵ Artículo 15, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

la reclamación se desechará. Si la autoridad no realiza la prevención dentro del primer tercio del plazo de respuesta, no podrá desechar la reclamación por no reunir los requisitos. Cuando la prevención se haga en tiempo, el plazo de resolución se suspenderá, reanudándose a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste.¹³⁶

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no establece plazo para la resolución de las reclamaciones, por lo tanto, remitiéndonos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo su resolución no podrá exceder de tres meses.

“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. 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”.

Iniciado el procedimiento, los actos que lo integran pueden: procurar su desenvolvimiento hasta su terminación, actos de ordenación, o incorporar los datos necesarios para poder dictar resolución, actos de instrucción.¹³⁷

Los actos de instrucción no quedan exclusivamente bajo la responsabilidad del interesado, sino que corresponde a la autoridad de oficio, allegarse de las pruebas necesarias para el conocimiento y comprobación de los hechos respectivos.¹³⁸

¹³⁶ Cfr. Artículo 17-A, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

¹³⁷ Cfr. González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2016, p. 140.

¹³⁸ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, 10ª ed., México, Porrúa, 2019, p. 136.

“Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

*El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada”.*¹³⁹

El desahogo de las pruebas admitidas se realizará en un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión, si las pruebas ameritan ulterior desahogo, se concederá un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días, las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido resolución definitiva.¹⁴⁰

Concluida la tramitación, las actuaciones se pondrán a disposición de los interesados, para que formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta al dictar resolución, el escrito de alegatos deberá de presentarse en un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no presentar alegatos, el trámite se tendrá por concluido.¹⁴¹

La terminación del procedimiento administrativo puede producirse de varias formas.

“Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo: I. La resolución del mismo; II. El desistimiento; III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico. IV. La declaración de caducidad; V. La imposibilidad material de continuarlo por causas

¹³⁹ Artículo 50, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

¹⁴⁰ Cfr. Artículo 51, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

¹⁴¹ Cfr. Artículo 56, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

*sobrevenidas, y VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula”.*¹⁴²

Los supuestos de terminación del procedimiento administrativo se clasifican en normales y anormales, el supuesto de terminación normal es la resolución del mismo, los demás supuestos producen una terminación anormal.

a. La resolución

Las resoluciones de las reclamaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado deberán de contener como mínimo los elementos que establece el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

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

Las resoluciones de la autoridad que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en

¹⁴² Artículo 57, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹⁴³

b. El desistimiento y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla de manera conjunta el desistimiento y la renuncia.

“Artículo 58.- Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado”.

Entre desistimiento y renuncia se dan diferencias marcadas; el desistimiento tiene efectos procedimentales, no supone obstáculo alguno para que en un nuevo procedimiento pueda el mismo interesado deducir la misma petición fundada en el mismo derecho; en la renuncia, los efectos no son procedimentales, afectando directamente al derecho que constituye el fundamento de la petición.¹⁴⁴

En la renuncia existen dos modalidades: la primera no exige la aceptación de la administración para que la renuncia produzca efectos, en este supuesto se incluyen los derechos y situaciones jurídicas que se hallen a disposición del particular, de modo especial los derechos de indemnización, reparación de daños y reclamación; y la segunda exige la aceptación de la administración, aceptación que únicamente se podrá denegar por causa justificada de interés público.¹⁴⁵

Si bien el ejercicio del derecho a la indemnización se encuentra a disposición del particular, la Responsabilidad Patrimonial del Estado no tiene como única función el reparar el daño mediante el otorgamiento de una indemnización, sino, también impulsar la eficiencia y el control de la actividad estatal, por lo tanto, para que un procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado pueda terminar por la renuncia del interesado,

¹⁴³ Cfr. Artículo 24, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

¹⁴⁴ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 158.

¹⁴⁵ *Idem.*

la autoridad, deberá estimar si debe de continuar con el procedimiento por causa de interés público.

c. La declaración de caducidad

La caducidad es un hecho jurídico-administrativo, su eficacia no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la ley.¹⁴⁶

“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, notificándose 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 [...]”.*¹⁴⁷

El procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado es iniciado a instancia del interesado, por lo tanto, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, transcurridos tres meses, se producirá su terminación por caducidad.

d. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas

Las causas sobrevenidas que impiden continuar el procedimiento y producir su terminación, pueden ser relativas: 1) al sujeto, la muerte del interesado, cuando el derecho ejercitado o el interés que legitimaba al interesado fuese de naturaleza estrictamente personal y no pudiese transmitirse a los herederos; 2) al objeto, la modificación o la desaparición del objeto del procedimiento; y 3) a la norma aplicable, incoado un

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 164.

¹⁴⁷ Artículo 60, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de esta puede privarle la razón de ser, por ejemplo, los procedimientos para obtener licencias, autorizaciones o permisos, su derogación supondría que los procedimientos no tuvieran razón de ser y, por tanto, se produciría su terminación.¹⁴⁸

En cuanto a la terminación del procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado: 1) no puede producirse por la muerte del lesionado, pues el derecho a la indemnización se transmite a sus herederos; 2) la modificación o la desaparición del objeto (el daño) del procedimiento no puede producir su terminación, pues de ser así el daño no sería real; y, 3) la modificación o derogación de la norma aplicable sobre la cual se inició el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado tampoco puede producir su terminación, pues, ya iniciado el procedimiento, aunque se modificará o derogará la ley relativa tiene que continuar pues este tiene una razón de ser, reparar el daño al particular lesionado.

e. El convenio de las partes

El procedimiento administrativo puede terminar por el convenio de las partes, siempre y cuando este no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público.

En cuanto al procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales el artículo 26 de la Ley relativa establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 26.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia”.

En conclusión, los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado pueden terminar por el convenio de las partes.

3.2.1.2. Recurso de revisión

¹⁴⁸ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 169-171.

El particular que no se encuentre satisfecho con la resolución de la autoridad ante la cual se sustanció la reclamación, puede impugnar la resolución mediante un recurso administrativo de revisión.

El plazo para interponer el recurso de revisión es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución recurrida.¹⁴⁹ El escrito mediante el cual se interponga recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y expresar los requisitos del artículo 86 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar: I. El órgano administrativo a quien se dirige; II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; IV. Los agravios que se le causan; V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales”.

El sentido de la resolución del recurso de revisión será de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; II. Confirmar el acto impugnado; III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o

¹⁴⁹ Cfr. Artículo 85, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente”.

La autoridad no examinará la cuestión de fondo planteada en el recurso cuando se presente alguna causal de inadmisibilidad (no interposición), improcedencia o sobreseimiento, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, si no se presenta alguna circunstancia, la autoridad procederá al estudio del fondo del asunto para emitir la resolución correspondiente.

Cuando la resolución recaída en el recurso de revisión no satisfaga el interés jurídico del recurrente, podrá impugnarla en la vía jurisdiccional.

3.2.2. Vía jurisdiccional

En la vía jurisdiccional el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado se ajustará, a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,¹⁵⁰ por lo tanto el órgano jurisdiccional competente será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

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

*IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que, por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia [...]”.*¹⁵¹

El procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial y el correlativo derecho a la indemnización de los particulares en la vía jurisdiccional, iniciará con la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁵⁰ Cfr. Artículo 19, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

¹⁵¹ Artículo 3, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, México.

La demanda deberá indicar las formalidades señaladas en el artículo 14, así como adjuntar a ella los documentos señalados en el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Admitida la demanda se correrá traslado a la autoridad demandada, para que formule su contestación, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Si no se produce la contestación en tiempo y forma, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.¹⁵²

La contestación y la contestación de la ampliación de la demanda se formulará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“Artículo 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará: I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar. II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso. IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación. V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora. VI. Las pruebas que ofrezca. VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas”.

El actor podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación: 1) Cuando se impugne una negativa ficta; 2) Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; 3) Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o lo

¹⁵² Cfr. Artículo 19, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

fue ilegalmente, siendo impugnables en el juicio contencioso administrativo federal; 4) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda; 5) Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.¹⁵³

Teniéndose por formulada la ampliación de la demanda, se le concederá la autoridad demandada un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la ampliación, para realizar su respectiva contestación.¹⁵⁴

Cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y siempre que no existan cuestiones pendientes que impidan su resolución, el magistrado instructor notificará a las partes que cuentan con un plazo de cinco días para formular alegatos de lo bien probado por escrito, al vencer el plazo para la formulación de alegatos, con alegatos o sin ellos, se declarará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos para el pronunciamiento de la sentencia.¹⁵⁵

La sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso.¹⁵⁶

El artículo 50-A de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece los requisitos legales mínimos que deben reunir las sentencias con motivo de las demandas por Responsabilidad Patrimonial del Estado.

“ARTÍCULO 50-A.- Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado; II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y III. En los casos de concurrencia

¹⁵³ Cfr. Artículos 16, 17 y 22, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

¹⁵⁴ Cfr. Artículo 19, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

¹⁵⁵ Cfr. Artículo 47, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

¹⁵⁶ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo Federal*, *cit.*, p. 243.

previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular”.

La sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrá: 1) Reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada; 2) Declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; 3) Declarar la nulidad de la resolución impugnada y, además: reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados; declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general; reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.¹⁵⁷

La nulidad o anulabilidad del acto administrativo en la vía jurisdiccional no presupone por sí misma que el Tribunal reconozca o constate la existencia del derecho subjetivo a la indemnización del actor; cuando el actor pruebe los extremos de su pretensión se declarara la nulidad de la resolución y se condenara a la autoridad responsable a reparar el daño en la forma y plazos precisados en la sentencia.

En caso de que la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no sea favorable para el particular, está la posibilidad de acudir a los mecanismos de control constitucional, particularmente el juicio de amparo.

3.3. Reparación del daño

En términos generales, la palabra “*reparar*” significa; remediar o precaver un daño o perjuicio,¹⁵⁸ por lo tanto, la reparación es la acción o efecto de reparar.¹⁵⁹

La reparación del daño tiene la finalidad de enmendar a la persona que ha resentido una afectación (patrimonial o personal) por la conducta de un tercero, devolviéndolo a la misma situación en que se encontraba previo al suceso, tratando de

¹⁵⁷ Cfr. Artículos 51 y 52, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

¹⁵⁸ Cfr. Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23° ed., [versión 23.3 en línea], <https://dle.rae.es/reparar> [Fecha de la consulta: 10 de febrero de 2021].

¹⁵⁹ Cfr. Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23° ed., [versión 23.3 en línea], <https://dle.rae.es/reparaci%C3%B3n> [Fecha de la consulta: 10 de febrero de 2021].

borrar la sombra de lo acontecido o de compensarlo con diversas medidas que tomen en cuenta todos los efectos del daño sufrido.¹⁶⁰

Como se mencionó anteriormente los daños que pueden dar origen a la responsabilidad jurídica son diversos, por lo tanto, existen diversas formas de repararlos, no obstante, la reparación siempre debe de ser acorde al daño ocasionado.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene como objetivo reparar el daño producido en los bienes y derechos de los particulares, provocados por la actividad administrativa irregular del Estado, mediante el otorgamiento de una indemnización.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, acreditados los requisitos para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la procedencia de la indemnización respectiva, la autoridad administrativa o jurisdiccional cuantificará el monto de la indemnización que deberá cubrir el ente público federal responsable.

La indemnización derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse de acuerdo a las bases siguientes: 1) Deberá pagarse en moneda nacional; 2) Podrá convenirse su pago en especie; 3) 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; 4) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización; 5) 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 6) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos.¹⁶¹

Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño.¹⁶² La autoridad al momento de cuantificar las indemnizaciones debe de observar dos principios, el primero es que debe de corresponder a la reparación integral del daño, y el segundo en

¹⁶⁰ Cfr. Sandoval Garrido, Diego Alejandro, "Reparación integral y responsabilidad civil: el concepto de reparación integral y su vigencia en los daños extrapatrimoniales a la persona como garantía de los derechos de las víctimas", *Revista de Derecho Privado*, Bogotá, núm. 25, julio-diciembre de 2013, p. 240, <https://www.redalyc.org/pdf/4175/417537443010.pdf> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].

¹⁶¹ Cfr. Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, México, núm. 21, abril de 2018, p. 21.

¹⁶² Cfr. Artículo 12, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza del particular lesionado, pues su finalidad es dejarlo indemne.

*“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA DETERMINAR EL MONTO DEL PAGO POR LA REPARACIÓN DEL DAÑO. El análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado permite establecer que las autoridades facultadas para resolver, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, sobre la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, deben observar dos principios fundamentales para determinar, en su caso, el monto del pago respectivo. El primero consiste en que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño; se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente. El segundo consiste en no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, toda vez que la reparación debe dejarla indemne. En esa lógica, tanto en la vía administrativa, como en la jurisdiccional, las autoridades que conozcan del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deben observar tales axiomas al emitir las resoluciones reparadoras de los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado”.*¹⁶³

Toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, la indemnización, constituye la forma más usual de hacerlo, la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales.¹⁶⁴

La reparación del daño debe dejar indemne al particular que ha resentido el daño, por lo que la indemnización otorgada no debe de ser excesiva, sino suficiente para atender

¹⁶³ Tesis 2a. LIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 1081.

¹⁶⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*. Reparaciones y costas. Sentencia de veintiuno de junio de mil novecientos ochenta y nueve. Serie C No. 9. Párrafos 25 y 26.

a las necesidades de cada caso en particular, por lo que el daño no debe de ser tasado conforme a la pobreza o riqueza del particular lesionado.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece distintas mecánicas de cuantificación para el daño material, personal, moral y cuando se produzca la muerte.

A. Daño material

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece la manera de cuantificar la indemnización por daños y perjuicios materiales.

“ARTÍCULO 13.- El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado”.

“Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos que indique el Reglamento.

*La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares”.*¹⁶⁵

B. Daño personal

¹⁶⁵ Artículo 10, Ley de Expropiación, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2012, México.

El monto de la indemnización por daños personales se calculará de conformidad con lo establecido en el artículo 14 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

I. En el caso de daños personales:

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

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo[...].”

El daño personal también denominado como daño corporal, se traduce en una afectación directa a su bienestar físico de la víctima. El daño corporal emerge como un detrimento a la integridad psicosomática del individuo, de un perjuicio a la salud que compromete el bienestar integral de la persona.¹⁶⁶

Remitiéndonos a la Ley Federal del Trabajo, su artículo 480 dispone que para determinar las indemnizaciones por riesgos del trabajo debe tomarse como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo de trabajo, así como los aumentos posteriores correspondientes, entonces para cuantificar la indemnización por daño personal prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe tomarse en cuenta el salario diario que percibía el particular lesionado, asimismo se ha establecido que para su cálculo la Unidad de Medida y Actualización (UMA) no resulta aplicable, en razón de que el valor perdido es la integridad física, lo que impide la obtención de un ingreso, por lo cual ante la imposibilidad de conocer el salario que percibía el particular lesionado, la indemnización debe ser calculada conforme al salario mínimo general.

¹⁶⁶ Cfr. Flores Madrigal, Georgina Alicia, “El daño corporal, un problema real (permanencia de las instituciones y principios de derecho romano en los ordenamientos jurídicos modernos)”, en Adame Goddard, (eds.), *Estudios latinoamericanos de derecho romano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 268, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4669/17.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

*“INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA SU CÁLCULO, LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN NO RESULTA APLICABLE A LOS DAÑOS PERSONALES CAUSADOS POR LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 14 FRACCIÓN I, INCISO A) DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.- De conformidad con el artículo 14 fracción I, inciso a) de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los particulares tienen derecho al pago de daños personales causados por la actividad irregular del Estado, los cuales deben traducirse en una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, la cual en sus artículos 480, 484, 495 y 496, dispone que para determinar el monto de dicha indemnización debe tomarse como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo de trabajo, así como los aumentos posteriores correspondientes. En ese sentido, resulta claro que a la indemnización en comento no le resulta aplicable el "DECRETO POR EL QUE SE DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DESINDEXACIÓN DE SALARIO MÍNIMO" publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, el cual señala que cualquier referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las Leyes Federales, de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes y en las cuales se haga alusión al salario mínimo general vigente, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización; lo anterior, pues debe tenerse en cuenta que el daño personal se cuantifica en razón del valor perdido en la integridad física que impide al particular realizar un trabajo físico y que por consecuencia, merma la obtención de un ingreso, por lo que, el valor del salario mínimo general vigente al momento del daño causado, es el que debe ser tomado en consideración atendiendo a su propia naturaleza, esto es, como contraprestación de los servicios otorgados, y no como índice, unidad, base, medida o referencia”.*¹⁶⁷

Lo anterior es solo un criterio aislado emitido por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pudiendo surgir otra interpretación de la ley.

¹⁶⁷ Tesis VII-CASR-9ME-11, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Octava Época, Año IV, No. 35, junio 2019, p. 203.

Además, la Ley Federal del Trabajo dispone que cuando los riesgos de trabajo se realizan pueden producir: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, y la muerte,¹⁶⁸ estableciendo indemnizaciones distintas para cada supuesto, entonces la indemnización de los daños personales por Responsabilidad Patrimonial del Estado se determinará según el daño consista en una incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, o la muerte.

a. Incapacidad temporal

La indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar, este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.¹⁶⁹

b. Incapacidad permanente parcial

La indemnización consistirá en el 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 corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio.¹⁷⁰

c. Incapacidad permanente total

La indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario.¹⁷¹

d. Muerte

¹⁶⁸ Cfr. Artículo 477, Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

¹⁶⁹ Cfr. Artículo 491, Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

¹⁷⁰ Cfr. Artículo 492, Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

¹⁷¹ Cfr. Artículo 495, Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

En caso de muerte la indemnización se calculará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

[...]

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915”.

“Artículo 1915.-

[...]

*Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base la Unidad de Medida y Actualización y se extenderá al número de unidades que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima”.*¹⁷²

*“Artículo 502.- En caso de muerte [...] la indemnización [...] será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario [...]”.*¹⁷³

Si bien la muerte no es un daño personal, se menciona en este apartado por ser una consecuencia que se puede producir cuando los riesgos de trabajo se realizan, asimismo, porque la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para la cuantificación de la indemnización respectiva remite al Código Civil Federal y este a su vez a la Ley Federal del Trabajo, estableciendo que cuando la actividad administrativa irregular del Estado provoque la muerte de una persona, la indemnización consistirá en la cantidad equivalente a cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización.

C. Daño moral

¹⁷² Artículo 1915, Código Civil Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio de 2019, México.

¹⁷³ Artículo 502, Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

La indemnización por daño moral, se calculará conforme a lo dispuesto por el artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

[...]

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado[...].”

El precepto legal, establece dos reglas: la primera es que el monto de la indemnización se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, considerando los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, y la segunda que la indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (referido legalmente como salario mínimo general vigente en el Distrito Federal), por cada reclamante afectado.

La autoridad al cuantificar la indemnización por daño moral, deberá remitirse al Código Civil Federal, particularmente a lo dispuesto en el artículo 1916 cuarto párrafo.

“Artículo 1916.-

[...]

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.

Entonces para establecer el *quántum* de la indemnización, la autoridad tomará en cuenta: 1) los derechos lesionados; 2) el grado de responsabilidad del Estado; 3) la situación económica del responsable; 4) la situación económica de la víctima; y, 5) las demás particularidades relevantes del caso concreto, como por ejemplo los gastos devengados y por devengar, entre otras.

En lo que respecta al límite previsto para las indemnizaciones por daño moral, su establecimiento implica que los particulares lesionados deban soportar los daños exentos de reparación, siendo que las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño, por lo tanto, para la cuantificación de la indemnización por daño moral no deberá considerarse el límite establecido en la ley relativa.

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad

*Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos”.*¹⁷⁴

Las indemnizaciones por muerte y daño moral se calculan tomando como base la Unidad de Medida y Actualización, en cambio para determinar la indemnización por daño personal dicha unidad no es aplicable y se debe de tomar como base el salario diario o en su defecto el salario mínimo general vigente, en virtud de que el valor perdido es la integridad física, que impide la obtención de un ingreso, asimismo, que se tomen diferentes bases para calcular las indemnizaciones respectivas, se debe a que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remite a distintas normas del ordenamiento jurídico, las cuales prevén diferentes mecánicas de cuantificación.

La reparación del daño recoge una importancia notable en el ámbito internacional, pues el Estado mexicano entre sus obligaciones internacionales, cuando se adhirió a la Convención Americana de los Derechos Humanos, se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, entre ellos el derecho a la reparación integral del daño, teniendo la obligación de adaptar su ordenamiento interno para hacer efectivos tales derechos y libertades.

¹⁷⁴ Tesis 1a. CLVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.

CAPITULO IV. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.1. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Lo que en nuestros días se conoce como Derechos Humanos se refiere al reconocimiento de que toda persona humana, por el hecho de serlo, es portadora de atributos autónomos inherentes al mismo, no resultan de una adjudicación o cesión del Estado, cuya función con respecto a ellos es de reconocimiento, respeto y protección, su exigibilidad no depende de su consagración legislativa; por el contrario, históricamente aparecen como atributos que se han hecho valer contra leyes opresivas que los desconocían o menoscababan.¹⁷⁵

En la actualidad, cualquier forma de organización política que pretenda asumirse como un Estado de Derecho debe reconocer, promocionar, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.

Prácticamente todos los Estados, en mayor o menor medida, reconocen, en su ordenamiento jurídico interno, un catálogo de derechos y confieren garantías para su ejercicio; sin embargo, la experiencia ha demostrado que tales garantías suelen ser insuficientes, en la medida en que pueden ser modificadas, en función de los valores prevalecientes y de los intereses de los grupos dominantes en cada sociedad, por ese motivo, después de la Segunda Guerra Mundial, se puso énfasis en el reconocimiento internacional de los Derechos Humanos.¹⁷⁶

Concluida la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional, consciente de las consecuencias de los abusos sistemáticos a los Derechos Humanos, emprendió la elaboración de una serie de declaraciones y tratados de carácter universal y regional que reconocieron límites al poder de los Estados en beneficio de la dignidad humana de todas las personas bajo su jurisdicción.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Cfr. Nikken, Pedro, “La protección de los Derechos Humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista IIDH*, San José, núm. 52, julio-diciembre de 2010, p. 55, <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1633/revista-iidh52.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

¹⁷⁶ Cfr. Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Aspectos institucionales y procesales*, 3º ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 1.

¹⁷⁷ Cfr. García Chavarría, Ana Belem, *Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 16.

La promoción y protección internacional de los Derechos Humanos se consolidó en dos sistemas: el sistema universal, el cual se desarrolla en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, y los sistemas regionales, constituidos por el Sistema Europeo, el Sistema Africano y el Sistema Interamericano.¹⁷⁸

En febrero de 1945, durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de Chapultepec, México, los países americanos concibieron la posibilidad de crear un sistema regional de protección de los Derechos Humanos,¹⁷⁹ y para abril de 1948, en Bogotá, Colombia, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, adoptaron los dos primeros instrumentos de dicho sistema: la Carta de la Organización de Estados Americanos, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.¹⁸⁰

En agosto de 1959, durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile, se adoptó la Resolución VIII, titulada Derechos Humanos, en la cual se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de una Convención sobre Derechos Humanos y se dispuso la creación del primer órgano de protección del sistema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo la “CIDH”).¹⁸¹

La CIDH inició sus funciones en octubre de 1960, limitándose a intercambiar información con los gobiernos y a proponer la adopción de medidas de cooperación; en 1965, mediante el Protocolo de Rio de Janeiro, se ampliaron sus funciones para que pudiera recibir denuncias sobre casos individuales por violaciones a Derechos Humanos, así podía dirigirse a cualquier Estado miembro para recibir la información pertinente y formular las recomendaciones apropiadas con el fin de hacer efectiva la observancia de los Derechos Humanos.¹⁸²

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ Cfr. Núñez Palacios, Susana, *Actuación de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, p. 52.

¹⁸⁰ Cfr. Rodríguez Rescia, Víctor, “El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, *Derecho y Realidad*, Colombia, núm. 22, 2013, pp. 279 - 280, https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4779/3913 [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].

¹⁸¹ Cfr. Novak, Fabián, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: semejanzas y diferencias con el sistema europeo”, *Agenda Internacional*, Perú, núm. 18, 2003, p. 28, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8243/8547> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].

¹⁸² Cfr. Heller, Claude, “México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Sánchez Cordero, Jorge (coord.), *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del derecho internacional público*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 144 - 145, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/15.pdf> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo la “CADH”), fue aprobada en la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978.¹⁸³

La CADH en su capítulo VIII creó el actual órgano judicial de protección de los Derechos Humanos en la región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo la “Corte IDH”), logrando la construcción del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo el “SIDH”), el cual no solo consagra derechos y libertades, sino que también establece mecanismos de promoción y protección de los Derechos Humanos, a fin de garantizar su ejercicio eficaz.¹⁸⁴

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la CADH, así como la acción de la CIDH y la Corte IDH, son la base del sistema que constituye un importante marco de referencia de la vida regional, y que ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento del Estado de Derecho en diversos países del continente americano.¹⁸⁵

4.2. Los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El SIDH posee una estructura dual, cuyos órganos son la CIDH y la Corte IDH, la forma de actuar de estos órganos ante violaciones de Derechos Humanos dependerá de si el Estado (miembro de la OEA) que ha cometido la presunta violación ha suscrito la CADH y reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH.¹⁸⁶

El 24 de marzo de 1981, México ratificó la CADH y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998,¹⁸⁷ por lo anterior únicamente se analizará la actuación de la CIDH y la Corte IDH ante violaciones de Derechos Humanos cuando el Estado que ha cometido la presunta violación ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH.

¹⁸³ Cfr. Novak, Fabián, *op. cit.*, p. 28.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 29 - 30.

¹⁸⁵ Cfr. Heller, Claude, *op. cit.*, p. 141.

¹⁸⁶ Cfr. Novak, Fabián, *op. cit.*, pp. 31 - 33.

¹⁸⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Alfonso Martín del Campo Dood Vs. México*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de septiembre de 2004, Serie C No. 113, párr. 57.

4.2.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH, de conformidad con el artículo 1 de su reglamento, es un órgano autónomo de la OEA que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

La CIDH es competente para conocer de las peticiones que contengan denuncias o quejas referentes a la presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en los instrumentos del SIDH por un Estado parte, las peticiones pueden ser presentadas por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, ya sea en nombre propio o en el de terceras personas.¹⁸⁸

Para que la petición sea admitida por la CIDH se requiere: 1) Que se agoten los recursos de jurisdicción interna; 2) Que su presentación sea dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha de notificación de la decisión definitiva; y 3) Que la materia de la petición no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional. El agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y la presentación dentro del plazo de seis meses, no será necesario, cuando: 1) En la legislación interna del Estado no exista el debido proceso legal para la protección del derecho que se alega violado; 2) No se permitió al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o fue impedido de agotarlos; o 3) Hay retardo injustificado en la decisión sobre los recursos de la jurisdicción interna.¹⁸⁹

La CIDH recibe y procesa las peticiones presentadas, cada petición se registra, y es estudiada en su orden de entrada; en caso de que la CIDH admita la petición, se registrará como caso, e iniciará el procedimiento sobre el fondo.¹⁹⁰

Con la apertura del caso, los peticionarios presentarán sus observaciones adicionales sobre el fondo, las partes pertinentes de dichas observaciones serán transmitidas al Estado en cuestión a fin de que presente sus observaciones, antes de pronunciarse sobre el fondo del caso, la CIDH fijará un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa, en caso de

¹⁸⁸ Cfr. Heller, Claude, *op. cit.*, p. 146.

¹⁸⁹ Cfr. Artículo 46, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981, México.

¹⁹⁰ Cfr. Artículos 29 y 36, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

lograr una solución amistosa, la CIDH aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, de no llegarse a una solución amistosa, se proseguirá con el trámite del caso.¹⁹¹

La CIDH deliberará sobre el fondo del caso, a cuyo efecto examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones in loco.¹⁹²

Cuando la CIDH establezca una o más violaciones, preparará un informe con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, transmitiéndolo al Estado en cuestión, fijando un plazo para que informe sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. La CIDH notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado, y dará oportunidad al peticionario de presentar, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte IDH.¹⁹³

Si el Estado ha aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, y la CIDH considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe, someterá el caso a la Corte IDH.¹⁹⁴

4.1.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la CADH, la cual ejerce función consultiva y jurisdiccional.¹⁹⁵

A. Función consultiva

La función consultiva tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la

¹⁹¹ Cfr. Artículos 37 y 40, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

¹⁹² Cfr. Artículo 43, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

¹⁹³ Cfr. Artículo 44, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

¹⁹⁴ Cfr. Artículo 45, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

¹⁹⁵ Cfr. Artículos 1 y 2, Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

protección de los Derechos Humanos, las consultas no deben reducirse a cuestiones académicas o doctrinales, y su materia debe poseer relevancia práctica.¹⁹⁶

Los Estados miembros de la OEA pueden consultar a la Corte IDH sobre la interpretación de cualquier tratado concerniente a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos; igualmente a solicitud de un Estado miembro, la Corte IDH podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre sus leyes internas y los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.¹⁹⁷

B. Función jurisdiccional

La característica función de un tribunal es la solución de controversias a través de sentencias, esta es la misión de la Corte IDH, desarrollada en un número de casos cada vez más amplio.¹⁹⁸

La Corte IDH tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la CADH que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia.¹⁹⁹

La tramitación de casos sometidos por la CIDH ante la Corte se articula esencialmente en las siguientes etapas:

1) Procedimiento escrito.

El caso es sometido a la Corte IDH mediante la presentación del informe de la CIDH, que contenga todos los hechos supuestamente violatorios.²⁰⁰

El Secretario de la Corte IDH comunicará la presentación del caso a: la Presidencia, los Jueces, el Estado demandado, y la presunta víctima y sus representantes.²⁰¹

¹⁹⁶ Cfr. García Ramírez, Sergio, “Cuestiones de la Jurisdicción Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. 8, enero de 2008, pp. 188-189, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/243/412> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

¹⁹⁷ Cfr. Artículo 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981, México.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 191.

¹⁹⁹ Cfr. Artículo 62, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981, México.

²⁰⁰ Cfr. Artículo 35.1, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

²⁰¹ Cfr. Artículo 39.1, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

La presunta víctima o sus representantes, presentarán a la Corte IDH su Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (en lo sucesivo “ESAP”), expresando entre otras cuestiones sus pretensiones referidas a las reparaciones y costas; y el Estado presentará ante la Corte IDH su escrito de contestación al sometimiento del caso por parte de la CIDH y al ESAP de la presunta víctima o sus representantes.²⁰²

2) Procedimiento oral.

La Presidencia señalará la fecha de apertura del procedimiento oral y fijará las audiencias que fueren necesarias.²⁰³

En la Audiencia, la CIDH expondrá los fundamentos de su informe y los motivos de la presentación del caso ante la Corte, concluida su exposición, se llamará a los declarantes convocados, a efectos de que sean interrogados, concluido el interrogatorio, se concederá la palabra a las presuntas víctimas o a sus representantes y al Estado demandado para que expongan sus alegatos, y se otorgará la posibilidad de una réplica y una dúplica, concluidos los alegatos, la CIDH presentará sus observaciones finales. Por último, la Presidencia dará la palabra a los Jueces, a efectos de que, si lo desean, formulen preguntas a la Comisión, a las presuntas víctimas o a sus representantes y al Estado.²⁰⁴

3) Procedimiento final escrito.

Las presuntas víctimas o sus representantes y el Estado demandado tendrán la oportunidad de presentar alegatos finales escritos, asimismo la CIDH podrá, si lo estima conveniente, presentar observaciones finales escritas.²⁰⁵

4) Sentencia.

La Corte IDH deliberará en privado y aprobará la sentencia, y la notificará a la CIDH, a las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, y, al Estado demandado.²⁰⁶

²⁰² Cfr. Artículos 40.1 y 41.1, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

²⁰³ Cfr. Artículo 45, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

²⁰⁴ Cfr. Artículo 51, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

²⁰⁵ Cfr. Artículo 56, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

²⁰⁶ Cfr. Artículo 67, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

En la sentencia, la Corte IDH, decidirá sobre la responsabilidad internacional del Estado, y en su caso, lo declarará responsable de la violación de los derechos o libertades protegidos por algún instrumento del SIDH, y dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, y en su caso dictará las medidas necesarias para su reparación, siendo la reparación del daño, la parte sustancial del proceso ante el SIDH.

4.3. Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La temática de reparaciones constituye en gran medida la cristalización y materialización del SIDH, en casos concretos y, en la mayoría de los casos con implicaciones generales para subsanar una violación a Derechos Humanos en la región.²⁰⁷

La responsabilidad en materia de Derechos Humanos, se basa en el cumplimiento de buena fe de los Estados, por lo tanto, las consecuencias de las violaciones a los Derechos Humanos consisten en su reparación.

La comunidad internacional ha promovido la reformulación del alcance de la reparación del daño tradicional, a través de la compensación económica hacia el concepto de la reparación integral, el cual configura un remedio más amplio para reparar los daños de las víctimas a violaciones de Derechos Humanos.²⁰⁸

El SIDH ha hecho alusión a las reparaciones integrales, en cuanto aquellas disposiciones tendientes a regresar a la víctima, en la medida de lo posible, a la situación en la que se encontraba antes de la vulneración de sus Derechos Humanos o, de no ser así, de reducir los efectos de la vulneración causada.²⁰⁹

El artículo 63.1 de la CADH es el fundamento del derecho a la reparación del daño en el SIDH.

²⁰⁷ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Caballero Ocha, José Luis (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. I, p. 147.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 151.

²⁰⁹ Cfr. Núñez Marín, Raúl Fernando y Zuluaga Jaramillo, Lady Nancy, “Estándares internacionales de reparación de violaciones de derechos humanos: principios de implementación en el derecho colombiano”, *Revista Análisis Internacional*, Colombia, núm. 6, 2012, p. 214, <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/853/864> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020].

“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”.

El determinar la reparación del daño es una de las facultades de la Corte IDH en el ejercicio de su función jurisdiccional, por medio de la cual ha ordenado medidas de reparación que van más allá del aspecto pecuniario.

4.3.1. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones

Las reglas relativas a la reparación por la Corte IDH han sido creadas jurisprudencialmente, no se desprenden del texto literal de la CADH.²¹⁰

El artículo 63.1 de la CADH refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados, conforme al cual toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.²¹¹

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, y de no ser factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a Derechos Humanos, se determinarán medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias de la violación.²¹²

²¹⁰ Cfr. Herencia Carrasco, Salvador, “Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Steiner, Christian Steiner (ed.), *Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 382, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3801/26.pdf> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020].

²¹¹ Cfr. Nash Rojas, Claudio, *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*, 2º ed., Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2009, pp. 33-34.

²¹² *Ibidem*, p. 35.

La Corte IDH ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para repararlos.²¹³

Además, la Corte IDH ha comprendido que cuando se generan violaciones a Derechos Humanos de una víctima, su núcleo familiar y cercano, puede sufrir una vulneración, y ha reparado en términos prácticos a víctimas directas del caso, como otras víctimas indirectas (núcleo familiar y cercano).²¹⁴

Conforme a las circunstancias particulares de los casos sometidos a su jurisdicción, la Corte IDH analizará las pretensiones presentadas por la CIDH y los representantes de la víctima, y los argumentos del Estado, para disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados a la víctima.

En este entendido la Corte IDH otorgará diversas medidas dependiendo del caso concreto, conocidas como medidas de reparación integral, las cuales consisten en restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, e indemnización compensatoria.

A. Restitución

La restitución, material y de derechos, pretende devolver a la víctima a la situación anterior de la violación, y comprende, según el caso, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los Derechos Humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.²¹⁵

En el caso *“García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México”*, de conformidad con el acuerdo de solución amistosa, suscrito por las víctimas, sus representantes y México, la Corte IDH dispuso como medida de restitución que el Estado debía de eliminar los antecedentes penales que pudiesen existir en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre (las víctimas), relacionados con los hechos del caso.

“C) Medida de restitución: eliminación de antecedentes

72. En el acuerdo de solución amistosa, [...] el Estado “se compromet[ió] a eliminar los antecedentes penales que pudiesen existir en contra de las víctimas de este caso,

²¹³ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, p. 206.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 158.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 172.

siempre que los mismos se refieran a los hechos que conforman la base de[l] Acuerdo [de solución amistosa]”. [...]

73. *La Corte recuerda que los antecedentes penales que pueden existir de las víctimas por los hechos de este caso se refieren tanto a la sentencia penal condenatoria por el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como a la sentencia condenatoria por los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes [...] el Tribunal entiende que el compromiso asumido por el Estado de eliminar los antecedentes penales que puedan existir en perjuicio de las víctimas por los hechos del presente caso comprende ambas sentencias penales condenatorias, por lo cual homologa esta medida en los términos acordados por las partes. [...] la Corte recuerda que la ejecución de esta medida implica que deben suprimirse todos los antecedentes judiciales, administrativos, penales o policiales que existan en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre en relación con los hechos del presente caso”.*²¹⁶

B. Rehabilitación

La rehabilitación atiende a reparar lo concerniente a las afectaciones físicas, psíquicas o morales que puedan ser objeto de atención médica o psicológica, así, la Corte IDH ha ordenado como medidas de rehabilitación: el otorgamiento de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico que requieran las víctimas, así como la provisión de medicamentos, por el tiempo que sea necesario, todo ello de forma gratuita; asimismo, los tratamientos deben brindarse por instituciones estatales o en caso de carecer de ellas por instituciones privadas especializadas, las cuales deben de ser las más cercanas al lugar de residencia de las víctimas, y en su caso incluir los gastos de transporte y otros directamente relacionados.²¹⁷

Ilustrando lo anterior, en el caso “*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*”, la Corte IDH ordenó como medida de rehabilitación para las víctimas a cargo del Estado, lo siguiente:

²¹⁶ Corte IDH, *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C No. 273.

²¹⁷ Cfr. *Calderón Gamboa, Jorge, op. cit.*, pp. 176 - 177.

*“341. [...] Esta Corte ordena al Estado brindar gratuitamente, de forma prioritaria, tratamiento médico para las once mujeres víctimas del caso, el cual deberá incluir la provisión de medicamentos y, en su caso, transporte y otros gastos directamente relacionados y necesarios. Asimismo, deberá prestarse, en la medida de lo posible, en los centros más cercanos a sus lugares de residencia, por el tiempo que sea necesario. Igualmente ordena al Estado brindar gratuitamente, de forma prioritaria, el tratamiento inmediato psicológico o psiquiátrico adecuado a las víctimas que así lo requieran, incluyendo el suministro gratuito de los medicamentos que eventualmente se requieran, a través de sus instituciones de salud especializadas, previa manifestación de voluntad de tales víctimas [...]”.*²¹⁸

C. Satisfacción

Las medidas de satisfacción tienen el objetivo de reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria, asimismo buscan transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los Derechos Humanos y evitar su repetición, por lo cual, si bien algunas medidas también tienen un efecto de no repetición, éstas se caracterizan principalmente por su efecto satisfactorio, de tal manera, la Corte IDH ha dispuesto medidas de satisfacción como: 1) Publicación de la sentencia; 2) Acto público de reconocimiento de responsabilidad; 3) Otorgamiento de becas de estudio; y 4) Conmemoración de las víctimas, o hechos y derechos.²¹⁹

Por ejemplo, en el Caso *González y otras (“Campo Algodonero) Vs. México*, la Corte IDH dispuso que el Estado mexicano debía: publicar la sentencia, hacer un acto público de reconocimiento de responsabilidad, y levantar un momento en memoria de las víctimas, para efectos de satisfacción.

“4.1.1. Publicación de la Sentencia

468. [...] el Estado deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el estado de Chihuahua [...] los párrafos [...] de la Sentencia y los puntos resolutive de la misma [...] Adicionalmente, [...] se deberá publicar íntegramente en una

²¹⁸ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371, párr. 325.

²¹⁹ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, pp. 177 - 186.

*página electrónica oficial del Estado, tanto federal como del estado de Chihuahua.
[...]*

4.1.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional

469. [...] el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional [...] En dicho acto el Estado deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia, hayan sido estas reconocidas por el Estado o no. El acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública [...]

4.1.3. Memoria de las víctimas de homicidio por razones de género

*471. [...] es pertinente que el Estado levante un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, entre ellas las víctimas de este caso, como forma de dignificarlas y como recuerdo del contexto de violencia que padecieron y que el Estado se compromete a evitar en el futuro. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional [...] y deberá ser construido en el campo algodonero en el que fueron encontradas las víctimas de este caso”.*²²⁰

D. Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición son las medidas que tienen como principal objetivo la no repetición de los hechos que ocasionaron la violación, atienden al espíritu establecido en el artículo 63.1, en el sentido de reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, para efectos didácticos se pueden clasificar en: 1) Capacitación, formación o educación en materia de Derechos Humanos para funcionarios públicos y otros grupos; y 2) Adopción de medidas en Derecho interno.²²¹

En lo que respecta a la capacitación, formación o educación en materia de Derechos Humanos para funcionarios públicos y otros grupos, la Corte IDH ha establecido que la implementación de programas en materia de Derechos Humanos es crucial para generar garantías de no repetición, estos programas y a quien van dirigidos, atienden al caso concreto, así la Corte IDH determinará dichas cuestiones, con la finalidad de evitar la repetición de violaciones de Derechos Humanos.²²²

²²⁰ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, Excepción Preliminar, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

²²¹ *Cfr.* Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, pp. 186 - 188.

²²² *Ibidem*, pp. 188 - 189.

En el caso “*Radilla Pacheco Vs. México*”, para evitar que hechos como los de ese caso vuelvan a repetirse, la Corte IDH ordenó como garantía de no repetición que el Estado mexicano debía de implementar los programas siguientes:

“347. [...] la Corte ordena que [...] el Estado deberá implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria:

a) Programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial, como una forma de prevenir que casos de violación a los derechos humanos sean investigados y juzgados por dicha jurisdicción. Tales programas estarán dirigidos a los miembros de todas las Fuerzas Militares, incluyendo a los agentes del Ministerio Público y jueces, así como a los agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República y jueces del Poder Judicial de la Federación, y

b) Un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas, dirigido a agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República y jueces del Poder Judicial de la Federación, que tengan competencia en la investigación y juzgamiento de hechos como los ocurridos en el presente caso, con el fin de que dichos funcionarios cuenten con los elementos legales, técnicos y científicos necesarios para evaluar integralmente el fenómeno de la desaparición forzada. De manera particular, en este tipo de casos las autoridades encargadas de la investigación deben estar entrenadas para el uso de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, la valoración de los patrones sistemáticos que puedan dar origen a los hechos que se investigan y la localización de personas desaparecidas de manera forzada [...]

*348. Dentro de los programas arriba indicados, se deberá hacer especial mención a la presente Sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es Parte”.*²²³

En lo que concierne a la adopción de medidas en Derecho interno, el artículo 2 de la CADH, dispone que, si el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicha convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter,

²²³ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.

los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales establecida en el artículo 2 de la CADH implica la adopción de medidas en dos vertientes, por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento internacional, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas que se manifiesten en el orden público estatal que conduzcan a la efectiva observancia de dichos derechos y libertades.²²⁴

Siguiendo con el caso “*Radilla Pacheco Vs. México*”, en la sentencia la Corte IDH ordenó al Estado mexicano realizar las reformas pertinentes en su derecho interno para que la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, fuera compatible con los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia, con especial atención a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).

“C2. Reformas a disposiciones legales

[...]

ii) Tipificación adecuada del delito de desaparición forzada de personas: reforma al artículo 215-A del Código Penal Federal conforme a los instrumentos internacionales

[...]

*344. [...] la Corte estableció que el artículo 215 A del Código Penal Federal, que sanciona el delito de desaparición forzada de personas, no se adecua plena y efectivamente a la normativa internacional vigente sobre la materia [...] Por tal motivo, el Estado debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para compatibilizar dicha tipificación penal con los estándares internacionales, con especial atención a lo dispuesto en el artículo II de la CIDFP [...] Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto. En tal sentido, el Estado no debe limitarse a “impulsar” el proyecto de ley correspondiente, sino asegurar su pronta sanción y entrada en vigor, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico interno para ello”.*²²⁵

²²⁴ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, p. 191.

²²⁵ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México* ..., *supra* nota 223.

E. Indemnización

El pago de una justa indemnización está establecido de manera textual en el artículo 63.1 de la CADH, siendo la medida de reparación más frecuente en la jurisprudencia de la Corte IDH, y la que reporta el más alto nivel de cumplimiento por parte de los Estados.²²⁶

La indemnización comprende los daños materiales e inmateriales derivados de la violación a los Derechos Humanos cometida por el Estado en perjuicio de las víctimas, y su monto dependerá de las características de la violación y del daño ocasionado, el cual no puede implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas.²²⁷

La Corte IDH ha establecido que el daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso, y abarca tanto el daño emergente como el lucro cesante o pérdida de ingresos.²²⁸

En términos generales, el lucro cesante se refiere a las ganancias o ingresos que la víctima dejó de percibir a consecuencia de la violación, y el daño emergente son todas las erogaciones realizadas por la violación cometida, siempre que estas sean razonables.²²⁹

Cabe destacar que la Corte IDH ha reconocido que las víctimas pueden enfrentarse a la imposibilidad de probar el daño material consecuencia de las violaciones, tratándose de lucro cesante esto sucede debido a que las víctimas carecen de un ingreso fijo, empleo formal, nivel de estudios o profesión, que permita establecer con certeza el monto de la pérdida de ingresos sufrida; en cuanto al daño emergente es porque no se cuenta con facturas o registros de los gastos consecuencia de las violaciones, muchas veces por el transcurso del tiempo; por lo anterior, ante estas situaciones, en donde la propia existencia de la violación evidencia el daño material, se ha optado por determinar la indemnización por el criterio de equidad, el cual busca que el monto fijado sea congruente con las violaciones declaradas, y ayude a reconstruir la vida de las víctimas, pero no sobrepase la capacidad del Estado.²³⁰

Para la determinación del lucro cesante o pérdida de ingresos, la Corte IDH realiza

²²⁶ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, p. 148.

²²⁷ *Ibidem*, p. 201.

²²⁸ *Ibidem*, p. 167.

²²⁹ Cfr. Pinacho Espinosa, Jacqueline Sinay, *El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pp. 72-73.

²³⁰ Cfr. Martín Beristain, Carlos, *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 256 – 260.

el cálculo de conformidad con el salario o ingresos percibidos y el tiempo que la víctima permaneció sin laborar como consecuencia de la violación; ahora en casos de desaparición forzada, así como aquellos en los que la violación haya provocado la muerte de las víctimas, el cálculo se realiza de acuerdo con el salario o ingresos que la víctima habría percibido durante su vida probable, considerando los años que presumiblemente le quedaban de vida, según la esperanza de vida del país. En los casos en los que no se tiene información precisa sobre los ingresos de las víctimas, la Corte IDH ha tomado como base para realizar el cálculo de la indemnización el salario mínimo nacional o aquel establecido para la actividad que desempeñaba la víctima, del país respectivo.²³¹

Como ejemplo en la sentencia del caso “*Radilla Pacheco y Otros Vs. México*”, concerniente a una desaparición forzada, dado que no se presentó documentación que acreditara un ingreso fijo, la Corte IDH fijó en equidad la indemnización por pérdida de ingresos considerando la propuesta del Estado y la expectativa de vida probable de la víctima.

“363. Respecto a la pérdida de ingresos del señor Rosendo Radilla Pacheco, los representantes señalaron que correspondía la cantidad de \$343,816.95 pesos mexicanos [...] con base en un cálculo realizado tomando en cuenta el índice nacional de precios al consumidor del mes de octubre de 1974 al mes de septiembre de 1980, menos el 25% de los gastos personales que pudo haber realizado, y que al momento de su desaparición el señor Radilla Pacheco tenía 60 años, era caficultor, ganadero y se encontraba en pleno goce de sus facultades físicas y mentales. [...]

364. [...] el Estado ofreció [...] una cantidad de \$65,640.98 pesos mexicanos [...] calculada tomando en cuenta la edad de 61 años como índice de esperanza de vida para los hombres en México en el año 1974, información recabada sobre los salarios mínimos que estuvieron vigentes en el municipio de Atoyac de Álvarez y ajustes por incremento general de sueldos, ambos durante dicho período.

365. La Corte observa que ni los representantes ni el Estado presentaron documentación que acreditara el salario o ganancias devengadas por el señor Rosendo Radilla Pacheco durante la época respectiva. No obstante, tomando en cuenta la propuesta del Estado y la expectativa de vida probable de la víctima, este Tribunal decide fijar, en equidad, la cantidad de US \$12,000.00 (doce mil dólares

²³¹ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, p. 169 - 170.

*de los Estados Unidos de América) o su equivalente en pesos mexicanos, por concepto de pérdida de ingresos del señor Radilla Pacheco [...]”.*²³²

En cuanto al daño emergente, este se determina de acuerdo a los gastos incurridos como consecuencia de la violación de Derechos Humanos, los cuales dependen del caso concreto y son muy diversos, estos pueden consistir en: 1) Gastos incurridos por la muerte de una persona; 2) Gastos relacionados con los trámites que se realicen para esclarecer las causas de los hechos; 3) Gastos efectuados para la localización de las víctimas, entre otros.²³³

Por ejemplo, en el caso *“Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México”*, se solicitó el pago de los gastos procesales, los gastos incurridos por sus familiares para visitarles y gastos de atención médica (tratamiento médico, terapia psicológica, traslados, entre otros), en los que incurrieron las víctimas y sus familiares con motivo de las violaciones, asimismo por carecer de comprobantes la Corte IDH fijó una cantidad en equidad para las víctimas, por ser razonable que en virtud de las violaciones cometidas se incurrieron en dichos gastos.

“F.1. a Daño emergente

370. Los representantes solicitaron, por concepto de daño emergente, el financiamiento de gastos procesales que tuvieron que sufragar las víctimas, así como los gastos incurridos por sus familiares para poder visitarles, los gastos de tratamientos médicos, terapia psicológica, traslados y otros costos relacionados a su atención médica. Por carecer de comprobantes que acrediten los montos solicitados por daño material, los representantes solicitaron a la Corte determinarlos en equidad.

371. Este Tribunal advierte que no fueron aportados comprobantes de los gastos desembolsados por las víctimas y sus familiares para asuntos procesales, visitas a los lugares de detención o por la atención médica y psicológica recibida por las víctimas. No obstante, la Corte estima razonable presumir que las once víctimas y sus familiares incurrieron en estos gastos como consecuencia de las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado en el presente caso. Por lo tanto, en atención a las circunstancias particulares del caso, la Corte estima pertinente fijar en equidad la cantidad de USD\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos

²³² Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México ...*, supra nota 223.

²³³ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, pp. 167 - 168.

*de América), como indemnización por concepto de daño emergente, la cual deberá ser entregada a cada una de las diez mujeres víctimas de este caso que han solicitado indemnización económica [...]”.*²³⁴

Respecto al daño inmaterial la Corte IDH ha establecido que comprende los sufrimientos y las aflicciones, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como cualquier alteración, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas, causadas por la violación.²³⁵

Asimismo, la Corte IDH ha dispuesto que como no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, determinada en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad.²³⁶

Como ejemplo se cita la parte relativa a la indemnización por daño inmaterial de la sentencia dictada en el caso “*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*”:

F.2. Daño inmaterial

374. Los representantes afirmaron que como producto de la tortura sexual perpetrada por agentes estatales, las víctimas enfrentaron sufrimiento físico, psicológico, familiar, en sus relaciones afectivas, en su reputación, entre otros. Por lo anterior, los representantes solicitaron a la Corte determinar, en equidad, el monto que deberá ser pagado por el Estado por concepto de daño inmaterial. Solicitaron que esta reparación sea extendida también a los familiares de las víctimas que igualmente han experimentado sufrimiento grave, así como una alteración en su dinámica familiar como producto de las violaciones de derechos humanos.

[...]

376. [...] En consideración de las circunstancias del caso, todas las violaciones cometidas, la denegación de justicia, los sufrimientos ocasionados y experimentados, el impacto en las vidas de las once mujeres y sus familiares, así como las restantes consecuencias de orden inmaterial que sufrieron, este Tribunal considera pertinente fijar, en equidad, por concepto de daño inmaterial, las

²³⁴ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México ...*, supra nota 218.

²³⁵ Cfr. Nash Rojas, Claudio, *op. cit.*, p. 51.

²³⁶ *Idem.*

*cantidades de: USD\$ 70.000,00 (setenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada una de las diez mujeres víctimas de este caso que han solicitado indemnización económica [...]; USD\$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada una de las madres, padres, hijas e hijos, cónyuges, compañeros y compañeras permanentes de las referidas víctimas, identificados en [...] esta Sentencia, y USD\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada uno de los hermanos, hermanas, sobrinos y sobrinas de dichas víctimas identificados en [...] esta Sentencia”.*²³⁷

La indemnización, así como las demás medidas de reparación integral, atiende a las circunstancias particulares del caso concreto, por lo cual, la Corte IDH para pronunciarse sobre su procedencia debe de observar que esta medida tenga un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas y los daños acreditados. Uniformar reparaciones es muy difícil, es casi imposible, porque depende de la naturaleza de la violación, y la gravedad de la violación.

Otra cantidad fijada por la Corte IDH es la correspondiente al reembolso de costas y gastos, que están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la CADH, en virtud de que la actividad desplegada por las víctimas o sus representantes, para obtener justicia, implica erogaciones económicas.²³⁸

El reembolso de costas y gastos, comprende las erogaciones generadas en la jurisdicción interna y en el curso del proceso ante el Sistema Interamericano, asimismo, en casos de carencia probatoria la cantidad por dicho concepto puede ser fijada con base en el principio de equidad, tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su quantum sea razonable.²³⁹

Las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte IDH en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que las pretensiones se actualicen posteriormente, igualmente, la Corte IDH ha establecido que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se requiere que se establezcan con claridad los rubros y la justificación de los mismos.²⁴⁰

²³⁷ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México ...*, supra nota 218.

²³⁸ Cfr. Nash Rojas, Claudio, *op. cit.*, p. 479.

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 487 - 488.

Continuando con la sentencia del caso “*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*” se cita la parte relativa al reembolso de costas y gastos, en la cual uno de los representantes de las víctimas expreso que no deseaba recibir dicho reembolso, y otro de los representantes acreditó los gastos relacionados con la representación de las víctimas, por lo cual la Corte IDH fijo una cantidad por dicho concepto.

“G. Costas y gastos

377. Los representantes, concretamente CEJIL, solicitaron a la Corte ordenar al Estado el pago de USD\$ 21.067,78 por concepto de costas y gastos, correspondientes a viajes, traducciones, salarios y sub-salarios relacionados con la representación de las víctimas. CEJIL indicó que “en los meses posteriores a la presentación del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, CEJIL ha incurrido en múltiples gastos relacionados con la producción de prueba y el mejor desarrollo de la audiencia pública del caso de la referencia” por lo que solicitan al Estado ordenar el pago adicional de USD\$ 8.749,19. En total, CEJIL solicitó el pago de USD\$ 29. 816.97 por concepto de costas y gastos. Por otro lado, el Centro Prodh expresó que “no desea[ba] solicitar el reembolso de gastos y costas”.

[...]

380. La Corte observa que CEJIL aportó comprobantes de gastos relacionados con su representación en este caso, demostrando haber incurrido en gastos relacionados con este caso por una cantidad aproximada de USD\$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América), en virtud de los gastos generados para la audiencia del caso ante la Corte, así como porcentajes de los salarios de distintas abogadas. Por tanto, la Corte dispone fijar el pago de un monto total de USD\$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos [...] Dicha cantidad deberá ser entregada directamente a dicha organización. [...]”²⁴¹

La Corte IDH ha establecido una serie de lineamientos en relación a la modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados por concepto de indemnizaciones y reintegro de las costas y gastos, como: 1) Los plazos de entrega; 2) La moneda de pago y el tipo de cambio respectivo; 3) A quien deben de ser entregados en caso de fallecimiento de los beneficiarios; 4) La consignación de los montos, en el caso de que por causas atribuibles a los beneficiarios no fuese posible realizar el pago, y su devolución si no se reclama en

²⁴¹ Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México* ..., *supra* nota 218.

cierto plazo; 5) Que los montos deben ser entregados en forma íntegra sin reducciones derivadas de cargas fiscales; y 6) El pago de intereses, en caso de que el Estado incurra en mora.²⁴²

Los Estados deben de proceder de buena fe en el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, asimismo en el ámbito interno se instituye como uno de los instrumentos para cumplimentar dichos fallos, a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.²⁴³

Las medidas ordenadas por la Corte IDH han sido emblemáticas para muchos países de la región, por ello la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de reparaciones, constituye uno de los avances más importantes en el desarrollo de la reparación integral y es clave primordial para su debida aplicación.²⁴⁴

La jurisprudencia de la Corte IDH tiene fuerza vinculatoria en el Estado mexicano, tal y como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de tesis 293/2011, generando la siguiente tesis jurisprudencial:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente:

²⁴² Cfr. Ayala Corao, Carlos, “Las modalidades de las sentencias de la Corte Interamericana y su ejecución”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. IX, pp. 323 - 327, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2562-la-ciencia-del-derecho-procesal-constitucional-estudios-en-homenaje-a-hector-fix-zamudio-en-sus-cincuenta-anos-como-investigador-del-derecho-t-ix-derechos-humanos-y-tribunales-internacionales> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

²⁴³ Cfr. Artículo 2, segundo párrafo, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

²⁴⁴ Cfr. Calderón Gamboa, Jorge, *op. cit.*, p. 148.

*(i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos”.*²⁴⁵

El deber de la autoridad de hacer valer la jurisprudencia de la Corte Interamericana, no se supedita exclusivamente a la función jurisdiccional, sino que se extiende al resto las funciones estatales, más allá de las restricciones propias que puedan existir para aquellos entes y autoridades que por sus atribuciones, se vean impedidos de hacer cualquier tipo de valoración o interpretación por estar sujetas a un régimen estricto de legalidad.²⁴⁶

El Sistema Jurídico Mexicano cuenta con un nuevo modelo jurisprudencial, el cual se alimenta de dos fuentes, una nacional y la de extracto interamericano, que es vinculatoria para el Estado mexicano y todas sus autoridades, pero dependiendo de su origen, esto es, que haya sido parte o no el Estado mexicano en la *litis*, es que se deberán advertir los matices para su correcta aplicación.²⁴⁷

4.4. Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Reparación integral del daño en México: análisis a la luz del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero (de “*De las Garantías Individuales*” a “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”) y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, de los artículos reformados destaca el 1º, al cual se le modificó su primer y quinto párrafo,

²⁴⁵ Tesis P./J. 21/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

²⁴⁶ Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “El mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Quid Iuris*, San José, núm. 29, junio-agosto de 2015, p. 58, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34235.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 64.

y se le adicionaron dos nuevos, el segundo y el tercero, quedando en su texto actual como sigue:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entre al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

La adición del segundo párrafo al artículo 1º Constitucional, incorporó la interpretación conforme y el principio pro persona como metodología interpretativa de las normas relativas a los Derechos Humanos.²⁴⁸

La cláusula de interpretación conforme, en términos generales, es la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados

²⁴⁸ Cfr. Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, “Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: Desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 33, julio-diciembre de 2015, p. 146, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6100/8041> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

internacionales sobre Derechos Humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.²⁴⁹

Los destinatarios de esta cláusula constitucional son todos los intérpretes de las normas en materia de Derechos Humanos, quienes deben procurar una interpretación que permita la armonización de la norma nacional e internacional, no se trata de dos interpretaciones sucesivas, sino una conforme que armonice ambas; de este modo, todas las autoridades del Estado mexicano, dentro de sus competencias, tienen que seguir este criterio interpretativo, la autoridad jurisdiccional deberá de acudir a él en todo caso relacionado con normas de Derechos Humanos en los asuntos de su competencia, la autoridad legislativa tendrá que adecuar la normativa existente utilizando este criterio y aplicarlo como parte de la técnica legislativa, y la autoridad administrativa ceñirá su actuación conforme a esta pauta interpretativa.²⁵⁰

La cláusula de interpretación conforme incorpora el principio pro persona, lo que implica que, entre las posibles interpretaciones conformes, el intérprete deberá optar por la norma que otorgue a las personas la protección más amplia como solución interpretativa que la parte final de la cláusula establece.²⁵¹

Además de la nueva pauta interpretativa de las normas relativas a los Derechos Humanos, la reforma constitucional, mediante la adición del tercer párrafo al artículo 1º constitucional, estableció que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y como consecuencia de ello, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley.

La adición del tercer párrafo al artículo 1º constitucional reafirmó la obligación del Estado mexicano de reparar las violaciones de Derechos Humanos de manera congruente con el contenido del artículo 63.1 de la CADH.

²⁴⁹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 358, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma?c=108404> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 363.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 365.

“REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

*El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación a todo el ordenamiento jurídico, no sólo como normas secundarias, pues de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la intención del Constituyente Permanente es garantizar que se apliquen eficaz y directamente, así como incorporar expresamente en el artículo 1o. constitucional el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como pro personae o pro homine, que indica que éstos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible y limitando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban. De conformidad con lo anterior, corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano”.*²⁵²

La obligación del Estado de reparar violaciones de Derechos Humanos implica el correlativo Derecho Humano a que las personas obtengan una reparación integral o justa indemnización, en los términos que establezca la ley, para cumplir con dicha obligación el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en su artículo segundo dispuso que la ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º de

²⁵² Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, septiembre de 2012, p. 522.

la Constitución Federal sobre reparación debía de ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional.²⁵³

En cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo segundo transitorio de la referida reforma constitucional, el 9 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, la cual tiene entre sus objetos el reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la reparación integral,²⁵⁴ la cual comprende:

“Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir [...]”.

La Ley General de Víctimas contempla las medidas de reparación integral desarrolladas por la Jurisprudencia de la Corte IDH, las cuales serán brindadas a quienes hayan sido reconocidos con la calidad de víctima, como consecuencia de la comisión de un delito o por violaciones a sus Derechos Humanos, siempre que la víctima no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía.²⁵⁵

²⁵³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020].

²⁵⁴ *Cfr.* Artículo 2, Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, 06 de noviembre de 2020, México.

²⁵⁵ *Cfr.* Artículos 110 y 149 fracción III, Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, 06 de noviembre de 2020, México.

Entonces, la Ley General de Víctimas y la Responsabilidad Patrimonial del Estado son mecanismos con los que cuentan los particulares para obtener una reparación del daño, los cuales responden a fines distintos y por ende establecen formas de reparación diferentes, el primero es para reparar a víctimas del delito o de violaciones de Derechos Humanos estableciendo como forma de reparación las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, que comprenden la reparación integral; y el segundo es para reparar los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado, y la forma de reparación que prevé es el otorgamiento de una indemnización, únicamente una medida de carácter pecuniario.

Los cuestionamientos en torno a la aplicabilidad de las medidas de reparación integral en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, surgen debido a que la actividad administrativa irregular del Estado puede implicar una violación de Derechos Humanos, la cual debe de ser reparada de manera integral atendiendo a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal y el artículo 63.1 de la CADH, en tal sentido, *¿Los particulares lesionados en de sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular del Estado, pueden ser reparados con las medidas de reparación integral desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?*

En ese sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 2131/2013, realizó una interpretación sistemática del segundo párrafo del artículo 113 constitucional (hoy último párrafo del artículo 109 Constitucional) con el artículo 1° constitucional, señalando lo siguiente:

“De acuerdo al contenido de ambos preceptos, esta Primera Sala considera pertinente precisar que no toda actividad administrativa irregular del Estado implica necesariamente una violación a los derechos humanos de una persona. En cada caso concreto, las personas que prueben haber sido dañadas en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado en los términos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, deberán acreditar que la actividad administrativa irregular del Estado constituyó una violación a un derecho o derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, cuya transgresión podría ser reparada con medidas adicionales a la mera indemnización a efecto de cumplir con el estándar de reparación integral.

[...]

en algunos casos de violaciones a derechos humanos derivadas de la actividad administrativa irregular del Estado la reparación podrá considerarse integral al ser indemnizadas las personas conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, en otros, es posible que dicha medida sea insuficiente para alcanzar dicho estándar, debiéndose prever en la legislación los mecanismos idóneos y efectivos a efecto de que las personas puedan acceder a otras medidas de reparación para que ésta pueda ser calificada como integral.

[...]

*dependiendo de la magnitud de la violación a los derechos humanos en función de los daños o perjuicios causados por la actividad administrativa irregular del Estado deberá repararse a las personas afectadas, lo cual deberá hacerse: i) únicamente a través de la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional siempre y cuando dicha medida sea suficiente para alcanzar el estándar de reparación integral o ii) en su caso, a través de la adopción de medidas adicionales a dicha indemnización que sean necesarias para alcanzar el estándar de reparación integral, en los términos que las leyes establezcan conforme al artículo 1º constitucional”.*²⁵⁶

De dicho amparo directo en revisión se derivó la tesis siguiente:

“DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE.

El artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de los particulares a obtener una indemnización en caso de que el Estado, a través de sus servidores públicos, cause un daño en su patrimonio, sea en el plano material o inmaterial, con motivo de su actividad administrativa irregular, mientras el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional prevé la obligación del Estado de reparar las violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con lo anterior, quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que ésta constituyó una violación a un derecho o a diversos derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para poder ser "reparadas integralmente" y, en algunos casos,

²⁵⁶ Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 2131/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 22 de noviembre de 2013, pp. 45 – 50, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=153396> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

el estándar de "reparación integral" podrá alcanzarse mediante una indemnización, como lo prevé el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, siempre y cuando no pueda restablecerse a la persona afectada a la situación en que se encontraba antes de la violación y la medida indemnizatoria o compensatoria sea suficiente para considerarla "justa". Sin embargo, si en otros casos la indemnización fuera insuficiente para alcanzar el estándar de "reparación integral", las autoridades competentes deben garantizar medidas adicionales -como lo son las de satisfacción, rehabilitación o las garantías de no repetición- que sean necesarias y suficientes para reparar integralmente a las personas por los daños materiales o inmateriales derivados de la actividad administrativa irregular del Estado que impliquen violaciones a sus derechos humanos, en términos del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional".²⁵⁷

En cuanto al citado criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez, de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa señala lo siguiente:

"[...] no se comparte el criterio de Primera Sala de la Corte, en virtud de que, [...] la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional no surgió como mecanismo de reparación para los casos en que el Estado viole derechos humanos, sino para reparar los daños materiales, personales y morales generados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado.

En función de lo anterior, los sistemas de responsabilidad a cargo del Estado: el previsto en la Ley General de Víctimas, y el [...] regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no poseen el mismo origen teleológico, es decir, no surgieron para reparar violaciones a los derechos humanos, y por tanto, no necesitaban de la interpretación sistemática entre los artículos 1o. y 133 constitucionales que hizo el alto tribunal.

No obstante, para dicha Sala el mecanismo de responsabilidad, previsto en el artículo 113 constitucional, permite reparar violaciones de derechos humanos, atendiendo a la magnitud de la violación, la cual se determina en función de los daños o perjuicios generados por la actividad administrativa irregular del Estado [...]"²⁵⁸

²⁵⁷ Tesis 1a. CLXII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 802.

²⁵⁸ Cfr. Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, pp. 151 - 152.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una doctrina en torno a la aplicabilidad de la reparación integral del daño en ciertas materias, entre ellas la administrativa, en los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado, partiendo de que en el fondo subyace una violación de Derechos Humanos, la cual expuso al resolver el amparo directo en revisión 5826/2015:

“1. Doctrina de la Primera Sala sobre la reparación integral del daño

[...] los derechos humanos han operado [...] como una especie de revolución institucional, pues han permitido el cuestionamiento y reconstrucción de instituciones y figuras jurídicas desde adentro del propio sistema.

Un claro ejemplo de este cambio se advierte con el concepto de reparación del daño. [...] El cambio de fondo llegó cuando se empezó a detectar que en ciertas materias, como la civil, penal, administrativa y laboral, pueden llegar a suscitarse casos cuyo tema de fondo no es otro que la tutela de derechos humanos, cuyas violaciones deben ser reparadas, precisamente, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional.

Esto condujo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a revisar la aplicabilidad del nuevo concepto de reparación integral a cada una de estas materias, partiendo siempre de la base de que en el fondo se trate de un caso de violaciones a derechos humanos.

[...]

1) En materia administrativa, [...] en el amparo directo en revisión 2131/2013 se dijo que en los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Estado, la justa indemnización debe entenderse como fundamento de la reparación integral en un doble sentido: ya sea que el monto de la indemnización sea tal que comprenda el cumplimiento de las diversas medidas que comprende la reparación integral, o ya que se dicten medidas adicionales de satisfacción, rehabilitación o no repetición.

[...]

La reparación tiene una doble dimensión: por una parte se entiende como un deber específico del Estado que forma parte de la obligación de garantizar los derechos humanos, y por otra constituye un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo.

[...]

la aplicabilidad de la doctrina de la reparación integral depende de que el caso entrañe la violación a uno o varios derechos humanos, lo cual excluye violaciones

*derivadas de responsabilidad contractual o daños en derechos meramente patrimoniales”.*²⁵⁹

El criterio sustentado en el referido amparo directo en revisión creó la siguiente tesis jurisprudencial por reiteración:

*“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE. El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad”.*²⁶⁰

Conforme a los criterios anteriores, la reparación integral solo es aplicable en

²⁵⁹ Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 5826/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de junio de 2016, pp. 18 – 28, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=189100> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

²⁶⁰ Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril 2017, p. 752.

casos que impliquen violaciones de Derechos Humanos, lo que excluye violaciones derivadas de responsabilidad contractual o daños en derechos meramente patrimoniales, por lo tanto, cuando la actividad administrativa irregular del Estado entrañe una violación de Derechos Humanos, la reparación debe de realizarse de manera integral en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal y el artículo 63.1 de la CADH, y dependiendo de la violación ocasionada, la reparación integral puede alcanzarse con el otorgamiento de la indemnización a la que hace referencia el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal, pero en caso de resultar insuficiente se debe de otorgar medidas adicionales, como rehabilitación, satisfacción o garantías de no repetición, es decir que en la Responsabilidad Patrimonial del Estado estas medidas son aplicables en el supuesto de que la indemnización resulte insuficiente para reparar la violación de Derechos Humanos ocasionada por la actividad administrativa irregular del Estado.

La actividad administrativa irregular del Estado comprende la actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE),²⁶¹ dichas instituciones tiene bajo su cuidado Derechos Humanos, como la salud, la integridad personal y la vida, por lo cual la actuación negligente de su personal médico es uno de los supuestos en que la actividad administrativa irregular del Estado puede implicar una violación de Derechos Humanos que debe ser reparada de manera integral.

En relación a la reparación integral del daño causado por una actividad administrativa irregular del Estado, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el Amparo Directo 418/2017 se pronunció al respecto.

El aludido Amparo Directo fue promovido en contra de una sentencia dictada por la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en un juicio de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la resolución impugnada quedó acreditada la actividad administrativa irregular del Estado, consistente en la deficiente y tardía atención médica otorgada por el IMSS, condenándolo a la reparación del daño mediante el otorgamiento de una indemnización, sin embargo, la quejosa estimó que la resolución violó sus derechos y garantías contenidos en los artículos 1º, 14, 16, 17

²⁶¹ *Cfr.* Tesis 1a./J. 129/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, abril 2013, p. 899.

y 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, así como los contenidos en los artículos 2 y 63.1 de la CADH²⁶², haciendo valer entre sus conceptos de violación el siguiente:

“Primer concepto de violación

Existe una nueva violación a sus derechos, esta vez a una indemnización justa, para conseguir la reparación integral del daño causado por la actividad administrativa irregular del Estado, porque: [...]

** En la sentencia no se contempló medida alguna para que el Instituto demandado no repita la práctica violatoria (garantía de no repetición).*

** No se señaló forma alguna para reestablecer la situación al estado que guardaba antes de la violación en la medida de lo posible.*

** La Sala responsable no consideró el daño inmaterial al proyecto de vida y mucho menos se individualizó para cada una de las ahora quejosas.*

** No se hizo pronunciamiento alguno sobre la reparación integral del derecho a la salud, dando opciones como, por ejemplo; pago de gastos médicos futuros, evitando revictimizar a las quejosas, [...]*

** Deficiente consideración de gastos; servicios médicos, psicológicos, asistencia jurídica. Así como otros daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante y los perjuicios morales, así como el daño físico mental.*

** No se abordó la cuantificación de la indemnización a hija Paciente Víctima a quien le afectó patrimonialmente la amputación de la pierna de su mamá [...].”²⁶³*

El órgano colegiado al resolver la controversia en sus considerandos señaló lo siguiente:

“[...] son sustancialmente fundados aquellos argumentos que sostiene la parte quejosa, en esencia, que se transgredió su derecho a la reparación integral del daño [...] el motivo central de la inconformidad planteada, se encamina a controvertir lo resuelto únicamente en relación a la reparación integral del daño, será el único tópico abordado por este órgano colegiado, y para dar respuesta a ello se realizan las precisiones siguientes:

²⁶² Cfr. Sentencia recaída al Amparo directo 418/2017, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ponente: Magistrado Jean Claude Tron Petit, 28 de junio de 2018, pp. 2-16,

http://sise.cjf.gob.mx/SVO/word1.aspx?arch=36/00360000210816580007007.pdf_1&sec=Aide%C3%A9_Pineda_Nu%C3%Blez&svp=1 [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

²⁶³ *Ibidem*, pp. 24 - 35.

[...]

49. *El derecho a la reparación integral del daño o justa indemnización ha sido desarrollado abundantemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual ha señalado que; Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.*

[...]

51. *El derecho a una reparación integral o justa indemnización está contenido en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, así como el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos;*

[...]

53. *Entre las medidas para garantizar el derecho a la reparación están la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, siendo la primera la más desarrolladas, no obstante que nuestro máximo Tribunal ha reconocido la obligación de adoptar medidas de carácter estructural, consideradas entre estas, las medidas de no repetición.*

54. *En este contexto, el alcance del derecho a la reparación integral, también se encuentra claramente establecido en la Ley General de Víctimas [...]”.*²⁶⁴

El órgano colegiado señala que el derecho a una reparación integral está contenido en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, así como el artículo 63.1 de la CADH, y comprende las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales en el ordenamiento jurídico mexicano están previstas en la Ley General de Víctimas.

Al resolver el citado amparo directo promovido en contra de una resolución dictada en un procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el órgano colegiado atendió a los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte IDH en materia de reparación integral del daño, pues en el fondo del asunto subyacía una violación a los Derechos Humanos, destacándose lo siguiente:

- 1) Distinción entre víctimas directas e indirectas y consideración del cúmulo de Derechos Humanos transgredidos para la cuantificación de la indemnización.

“[...] este Órgano Colegiado considera que, no sólo se violó el derecho a la salud

²⁶⁴ *Ibidem*, pp. 37 – 41.

de Paciente Víctima, sino que, bajo el principio de interdependencia de los derechos [...] le fueron lesionados los derechos fundamentales: a) a la vida, b) la salud mental, c) la integridad personal, d) la libertad física, e) la dignidad humana y f) en general los que, por su edad le otorga la Ley de los derechos de las personas adultas mayores [...]”.²⁶⁵

“[...] en cuanto a los derechos lesionados de Hija Paciente Víctima, como víctima indirecta de la actividad administrativa irregular del Estado, este Tribunal considera que le han sido conculcados sus derechos a la salud mental y a la integridad personal.

[...]

Es de considerarse que la salud física y mental de Hija Paciente Víctima, fue afectada antes de la amputación de la pierna de su madre, después con el endeudamiento por los gastos en el nosocomio privado y el hecho traumático de ver a su madre incapacitada, aunado al largo proceso legal que ha entablado hasta este momento, en búsqueda de justicia [...]”.²⁶⁶

El órgano colegiado realizó distinción entre víctimas directas (paciente víctima) e indirectas (hija paciente víctima) de la actividad administrativa irregular del Estado, y precisó que, de conformidad con el principio de interdependencia de los Derechos Humanos, la cuantificación de la indemnización respectiva, debe de atender al conjunto de Derechos Humanos transgredidos.

- 2) La indemnización por daño material, debe corresponder al lucro cesante y al daño emergente

“[...] en la sentencia reclamada no se atendió lo referente a la pérdida de ingresos y gastos futuros [...] que guardan relación directa con la violación a los derechos fundamentales de Paciente Víctima e Hija Paciente Víctima.

[...] la CoIDH ha considerado que el daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos, el cual comprende [...] el lucro cesante [...] y [...] el daño emergente [...]

En el caso particular, Hija Paciente Víctima dejó de trabajar para quedarse al

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 58.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 63 – 64.

cuidado de su mamá desde que a ésta última le fue amputada su pierna derecha, por lo que para la cuantificación del lucro cesante se tomará en cuenta el sueldo que dejó de percibir desde enero de 2011 hasta la fecha de la liquidación del pago, considerando el salario mínimo vigente al día de la liquidación.

[...]

Respecto al daño emergente, la Sala responsable no consideró el pago de gastos futuros a Paciente Víctima e Hija Paciente Víctima, [...] los cuales guardan relación directa con la amputación de la pierna derecha de Paciente Víctima, mismos que se presume, consisten en; honorarios de los abogados, costo de prótesis, andadera ortopédica, silla de ruedas, medicamentos, servicios médicos, psicológicos y servicios de asesoría jurídica.

En este sentido a fin de evitar la revictimización de las quejas, atendiendo al principio de interpretación más benéfica para la persona (artículo 1º constitucional), basados en la presunción de buena fe de las víctimas; este órgano colegiado establece como pago por el mencionado concepto, la cantidad de; [...] por concepto de honorarios para los abogados, andadera plegable [...], prótesis [...], silla de ruedas [...], gastos médicos y medicamentos, así como [...] por concepto de tratamiento psicológico, [...] en consideración al tiempo transcurrido desde la violación hasta la fecha en que se emite la presente sentencia [...].²⁶⁷

El monto de la indemnización por daño material derivada de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, debe de atender lo referente al daño emergente y al lucro cesante que guardan relación directa con la violación a los Derechos Humanos de las víctimas directas e indirectas de la actividad administrativa irregular del Estado.

- 3) Reparación del daño mediante el pago de una justa indemnización, e identificación de las circunstancias irregulares con la finalidad de subsanarlas

“[...] la conducta negligente del instituto es grave, por los derechos humanos que tiene bajo su cuidado [...] aunado a las repercusiones públicas y sociales que derivan de la obligación constitucional que tiene de garantizar tales derechos.

[...] la doble función social de la reparación del daño por parte del Estado de resarcir al afectado de manera integral y crear los incentivos institucionales que eviten conductas de la misma naturaleza que ocasionen más daños a los usuarios.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 88 – 90.

*En el caso concreto, el respeto a los protocolos y normas, para la atención médica, diaria y de rutina, es indispensable en beneficio de la sociedad; por lo tanto, el Instituto debe pagar una justa indemnización en correspondencia a su actuación dañosa, al tiempo que realice las acciones necesarias para identificar las circunstancias irregulares y subsanarlas en aras de mejorar la calidad de la atención médica en beneficio de los usuarios que atiende esta importante institución del sector salud [...]”.*²⁶⁸

El órgano colegiado condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social a pagar una indemnización por el daño ocasionado por su actividad administrativa irregular, así como realizar las acciones necesarias para identificar las circunstancias irregulares de su actuación para subsanarlas con la finalidad de mejorar la calidad de la atención médica en beneficio de los usuarios del Instituto.

Finalmente, del comentado amparo directo se derivaron las tesis siguientes:

“PATRIMONIAL DEL ESTADO. CASO EN EL QUE PARA CUANTIFICAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA POR DAÑO MORAL, DEBE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL CÚMULO DE DERECHOS TRANSGREDIDOS.

*Para cuantificar el monto de la indemnización por daño moral, derivado de la responsabilidad patrimonial del Estado, que corresponde a una persona a quien se le amputó una extremidad inferior como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, no debe considerarse únicamente una vulneración genérica del derecho a la salud, sino que, conforme al principio de interdependencia y a fin de lograr una reparación integral del daño, debe tomarse en consideración el cúmulo de derechos transgredidos por la actividad administrativa irregular del Estado, como son los relativos a la: vida, integridad personal, salud (física y mental), dignidad y, en su caso, los especiales que corresponden a un adulto mayor, producto de su vulnerabilidad y la grave afectación a la libertad física del particular afectado”.*²⁶⁹

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA POR REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO, EN CASO DE

²⁶⁸ *Ibidem*, pp. 77 – 81.

²⁶⁹ Tesis I.4o.A.134 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2482.

FALLECIMIENTO DE ALGUNA DE LAS VÍCTIMAS (DIRECTA O INDIRECTA) DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, DEBERÁ PAGARSE EN SU TOTALIDAD A LA QUE SOBREVIVA.

*Atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando fallece alguna de las víctimas (directa o indirecta) de la actividad administrativa irregular del Estado que produjo su responsabilidad patrimonial, como parte de la reparación integral del daño, las cantidades que correspondan por concepto de indemnización deberán pagarse en su totalidad a la que sobreviva, a fin de lograr una tutela judicial efectiva; de lo contrario, la protección judicial y la plena restitución de los derechos violados resultarían nulas o ilusorias”.*²⁷⁰

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA CUANTIFICAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA POR DAÑO MATERIAL, DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL LUCRO CESANTE Y EL DAÑO EMERGENTE.

*La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la reparación integral del daño implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización por los daños causados. En este sentido, señaló que "el daño material" supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos consecuentes, el cual comprende, por un lado, el lucro cesante, que se refiere a la pérdida de ingresos de la víctima directa o indirecta y, por otro, el daño emergente, que enmarca los pagos y gastos en los que han incurrido la víctima o sus familiares. Por tanto, para cuantificar el monto de la indemnización por daño material derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, que corresponde por ejemplo, a una persona a quien se le amputó una extremidad como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, deben tomarse en consideración el lucro cesante y el daño emergente”.*²⁷¹

Conforme a los criterios anteriores, sustentados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de reparación del daño

²⁷⁰ Tesis I.4o.A.137 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2483.

²⁷¹ Tesis I.4o.A.136 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2484.

ha sido utilizada para resolver procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y con ello se han emitido criterios (aislados y jurisprudenciales) más ajustados a la jurisprudencia de dicho Tribunal internacional, entre ellos el de la aplicabilidad de la reparación integral.

La reparación integral del daño, entendiéndola como aquella que comprende las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, es aplicable en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, siempre que el fondo del asunto consista en una violación de Derechos Humanos, en virtud de que toda violación de Derechos Humanos debe de ser reparada de manera integral en términos del tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal y del artículo 63.1 de la CADH, en este aspecto la Magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez, señala lo siguiente:

“[...] ¿qué implicaciones tiene que, en aplicación de la normatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado, se indemnice a un particular por lesiones en materia de derechos humanos?”

Se advierten como posibles respuestas: 1) esa indemnización excluye las reparaciones económicas previstas en la Ley General de Víctimas, 2) esa indemnización complementa la compensación prevista en la Ley General de Víctimas, o 3) son sistemas autónomos que pueden convergir, con la consecuencia de que el particular obtenga dos indemnizaciones por violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, es posible respaldar cada una de las posibles respuestas, sin embargo, si los tribunales no solucionan correctamente esta problemática, los particulares pueden obtener indemnizaciones mayores a las cuales tienen derecho en perjuicio de las finanzas públicas.

[...] también se pueden entender ambos sistemas como complementarios. Porque si bien todo daño causado a un particular se puede extrapolar a un derecho humano, no toda actividad del Estado tiene como consecuencia que el particular reciba una reparación integral [...] en términos de la Ley General de Víctimas, sino que bastaría [...] una indemnización”.²⁷²

Los mecanismos establecidos en el sistema jurídico mexicano a favor de los particulares para exigir al Estado la reparación del daño, entre ellos el de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el establecido en la Ley General de Víctimas, deben de enmendarse

²⁷² Cfr. Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, pp. 152-153.

al particular lesionado de manera adecuada sin que ello signifique una ganancia indebida o una doble reparación, debiendo existir coordinación, compilación, sistematización, publicación y transparencia efectiva de la información sobre las reparaciones otorgadas.

La Ley General de Víctimas en su artículo 149, fracción III, establece que las solicitudes para acceder a los recursos en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima no haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía, por lo cual, se podría considerar como un mecanismo complementario al de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo, considerar dichos mecanismos como complementarios implicaría que las víctimas primero deben agotar el procedimiento para obtener la indemnización por responsabilidad patrimonial, para luego acudir a solicitar las demás medidas de reparación integral conforme al procedimiento que establezca la normatividad aplicable.

La jurisprudencia de la Corte IDH, la cual constituye una extensión de la CADH, así como la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, particularmente las modificaciones realizadas al artículo 1° de la Constitución Federal, establecieron un nuevo paradigma en materia de reparaciones, que ha repercutido en la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en virtud de que la actividad administrativa irregular del Estado, puede implicar una violación de Derechos Humanos, que debe ser reparada de manera integral.

Si bien la Ley General de Víctimas es la que establece los términos de las reparaciones por violaciones de Derechos Humanos de conformidad con el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal, la jurisprudencia de la Corte IDH, particularmente la relativa a las medidas de reparación integral, es vinculante para todas las autoridades del Estado mexicano, no es exclusiva de una norma del ordenamiento jurídico interno, por lo cual, jurisprudencialmente se ha establecido la aplicabilidad de las medidas de reparación integral en los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado, siempre que entrañe una violación de Derechos Humanos.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, a diferencia de la Ley General de Víctimas, no surgió como un mecanismo de reparación de violaciones de Derechos Humanos, pero ha evolucionado como tal, permitiendo que los particulares puedan alcanzar la reparación integral del daño, accediendo a las medidas que la integran, cuando la actividad administrativa irregular del Estado haya ocasionado un daño que implique una violación de Derechos Humanos.

Las reparaciones deben de ser acordes a los daños causados, no toda actividad

administrativa irregular del Estado que haya ocasionado un daño implica una violación de Derechos Humanos, de manera que, en cada caso concreto, se debe de acreditar las violaciones cometidas, a efecto de que la autoridad competente determine las medidas para su reparación, pudiendo ser la indemnización la medida suficiente, o en su defecto determinar medidas adicionales de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, dentro del mismo procedimiento, sin necesidad de acudir a otro mecanismo de manera complementaria, a efecto de cumplir con el estándar de reparación integral.

La reparación del daño por parte del Estado debe de resarcir a los particulares lesionados de manera adecuada, ya sea de manera económica o por medio de otras medidas, según el daño, además debe de corregir la actividad estatal que lo ocasiono, fomentando un mejor desarrollo de la misma en beneficio de la sociedad, por ese motivo, la aplicabilidad de la reparación integral en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es relevante, pues mediante esta forma de reparación se pueden determinar medidas que contribuyan a una rectificación y mejoramiento de la actividad estatal, que permita que los particulares confíen en la actuación del Estado.

II. CONCLUSIONES

PRIMERA. La noción de responsabilidad estatal, así como la del Estado en general, está en constante evolución, variando según el contexto histórico, en un principio se proclamaba la irresponsabilidad total del Estado, idea que sería abandonada a causa de movimientos políticos y sociales que generaron conciencia de los derechos de los particulares frente al Estado, formando diversos principios que sentaron las bases del Estado de Derecho, siendo actualmente indiscutible que la actividad del Estado puede ocasionar daños a los particulares, que deben de ser reparados adecuadamente.

SEGUNDA. En un Estado de Derecho gobernantes y gobernados están sujetos a un ordenamiento jurídico estructurado con diversos principios que derivan en la seguridad jurídica de los particulares, y permiten que estos cuestionen el actuar del Estado, para que en el caso de no ser conforme al ordenamiento jurídico sea rectificado y se asuman las consecuencias del mismo, por ello, un Estado de Derecho debe contemplar un régimen de responsabilidad al que se encuentre sujeta su actividad, y consecuentemente permita a los particulares ser reparados adecuadamente por los daños causados con motivo o ejercicio de cualquiera de sus funciones, ya sean formales o materiales.

TERCERA. La regulación de la responsabilidad extracontractual del Estado, como muchas otras figuras, comenzó en el Derecho Privado, apoyada en teorías civilistas como la de la culpa, de ahí que tuviera el carácter de subsidiaria y solidaria, y se aplicará de manera preferente a los funcionarios del Estado, dificultando a los particulares lesionados por la actividad estatal obtener una reparación, por lo que esa regulación demostró no ser la idónea, y se trasladó al Derecho Público, específicamente al Derecho Administrativo, lo que permitió desarrollar teorías más adecuadas como la de la responsabilidad directa y objetiva del Estado.

CUARTA. El sistema jurídico mexicano abandonó la regulación civilista de la responsabilidad extracontractual del Estado con la reforma constitucional del 14 de junio de 2002, que incorporó, como uno de los postulados esenciales del ordenamiento jurídico, la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el carácter de objetiva y directa, dicha figura encuentra su fundamento actual en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal, del cual se desprende que solo se configura por los daños

causados por la actividad materialmente administrativa e irregular del Estado, y que la forma de reparar a los particulares consiste en una indemnización cuyo otorgamiento será conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, configurando una cláusula de reserva a favor del legislador ordinario.

QUINTA. Los motivos del Constituyente Permanente para limitar la procedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la actividad materialmente administrativa e irregular, consistieron en que se debía de esperar el desarrollo de la figura para evaluar su operatividad, y así poder considerar su ampliación, sin negar que las actividades excluidas de dicho régimen, también pueden ocasionar daños, de ahí que en legislaciones extranjeras se hable de responsabilidad patrimonial por actos jurisdiccionales y legislativos, no obstante en un Estado de Derecho todo daño causado a un particular por el Estado, debe de ser reparado, sin importar cuál fue la función, formal o material, que lo ocasiono.

SEXTA. La reforma constitucional que introdujo la Responsabilidad Patrimonial del Estado, implicó que la Federación y las entidades federativas debían de expedir las leyes reglamentarias correspondientes, teniendo como fecha límite el 1o. de enero de 2004, para cumplir con dicho mandato constitucional, pese a ello, aún existen entidades federativas que no han dado cumplimiento, dicha omisión constituye una violación al fundamento constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y al principio de supremacía constitucional, aun así, tal omisión no debe ser un impedimento para que los particulares ejerzan su derecho a la reparación, y las autoridades deben buscar medios afines para colmar el vacío legislativo y garantizar la eficacia en el ejercicio de ese derecho.

SÉPTIMA. En el ámbito federal, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece las disposiciones para otorgar las indemnizaciones que deben de cubrir los entes públicos federales cuando su actividad administrativa irregular haya causado daños materiales, morales, personales y/o la muerte a los particulares, previendo distintas mecánicas para su cuantificación, según el daño, no obstante ninguna de esas mecánicas es específica de la materia, pues se remite a distintas disposiciones del ordenamiento jurídico, lo que deriva en que se tomen diferentes bases para calcular las indemnizaciones respectivas, asimismo expresamente se establece que las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño.

OCTAVA. La reparación integral del daño, ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableciendo que toda violación a una obligación internacional que haya producido daño, requiere siempre que sea posible, el restablecimiento de la situación anterior a la violación, y de no ser factible, se deben de otorgar medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, e indemnización, según el daño causado, a fin de resarcir los daños de manera integral, siendo la reparación integral un derecho de las víctimas y una obligación del Estado.

NOVENA. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos trasciende en el Derecho Interno mexicano, pues en ella se precisa el contenido de los Derechos Humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado del cual el Estado mexicano es parte y además ha reconocido la competencia contenciosa del Tribunal internacional, México al adherirse a la referida Convención se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, garantizando su libre y pleno ejercicio, adoptando las medidas necesarias para su efectividad, entre ellos el derecho a la reparación integral del daño consagrado en el artículo 63.1 de la aludida Convención, dicha obligación internacional fue reafirmada por el Estado mexicano el 10 de junio de 2011 con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos.

DÉCIMA. La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 modificó diversos preceptos de la Constitución Federal, entre los cambios más sustanciales están los del artículo 1º, mediante las modificaciones realizadas al referido artículo se reafirmó el reconocimiento de los Derechos Humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, y que la interpretación conforme y principio pro persona son la pauta interpretativa de las normas relativas a los Derechos Humanos, además destaca la adición de un tercer párrafo, con el cual se estableció la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger, y garantizar los Derechos Humanos, y en consecuencia, el Estado debe de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas.

DÉCIMA PRIMERA. La obligación del Estado de reparar violaciones a los Derechos Humanos y el correlativo Derecho Humano a la reparación integral, encuentran su fundamento en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal y en el artículo

63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para cumplir con esa obligación y garantizar dicho derecho, el Estado mexicano, expidió la Ley General de Víctimas, la cual tiene entre sus objetos reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la reparación integral, estableciendo de manera expresa que este comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición, es decir las medidas de reparación integral desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DÉCIMA SEGUNDA. La Ley General de Víctimas es el mecanismo que se estableció para reparar violaciones de Derechos Humanos conforme al tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal, por ende, las medidas de reparación integral que prevé son acordes los estándares internacionales de reparación, particularmente a los interamericanos desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero ello no implica que dichas medidas solo puedan ser otorgadas por medio de este mecanismo, asimismo no es el único establecido en el sistema jurídico mexicano para reparar violaciones de Derechos Humanos, pues el Estado puede hacer frente a su responsabilidad de diferentes formas, existiendo diversos mecanismos a favor de los particulares para solicitar reparaciones cuando han sido lesionados por el Estado, quienes deben determinar cuál es mecanismo idóneo al que deben acudir.

DÉCIMA TERCERA. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, como se regula actualmente, se integró al sistema jurídico mexicano como una garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares, con un criterio de reparación eminentemente económico, pero ha evolucionado como un mecanismo que permite reparar violaciones de Derechos Humanos derivadas de la actividad administrativa irregular del Estado, razón por la cual en la jurisprudencia interna se ha establecido que, en los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la reparación integral, entendida como aquella que comprende las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, e indemnización, es aplicable, siempre que el fondo implique una violación de Derechos Humanos, pues de conformidad con los estándares interamericanos toda violación de Derechos Humanos debe de ser reparada de manera integral.

DÉCIMA CUARTA. La reparación del daño dependerá de la violación de Derechos Humanos ocasionada por la actividad administrativa irregular del Estado, en algunos casos el estándar de reparación integral podrá alcanzarse con la indemnización a la que se refiere el último párrafo del artículo 109 Constitucional, pero en otros puede resultar insuficiente, y se deberá de dictar medidas adicionales, ya sean de satisfacción, rehabilitación o garantías de no repetición, dentro del mismo procedimiento, sin necesidad de acudir a otro mecanismo, es decir que los particulares lesionados por la actividad administrativa irregular del Estado pueden ser reparados con las medidas de reparación integral desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, están obligadas a atender dichos criterios de acuerdo al mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal, en virtud de que constituyen una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DÉCIMA QUINTA. La forma en que el Estado asume su responsabilidad por los daños causados a los particulares repercute en cómo percibe la sociedad su actuación, la Responsabilidad Patrimonial del Estado se incorporó al sistema jurídico mexicano como un mecanismo que además de indemnizar a los particulares lesionados por la actividad estatal, pretendía robustecer la confianza de la sociedad en el Estado, y así fortalecer el Estado de Derecho, por ello esta figura debe servir como un medio que permita corregir la actividad estatal, previniendo daños futuros, pero esto no es una consecuencia de que el Estado otorgue indemnizaciones, siendo que la indemnización es una forma de reparación individual, asimismo las formas de reparación han evolucionado, por ello resulta relevante la aplicación de la reparación integral en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues se pueden determinar medidas de carácter estructural, como podrían ser garantías de no repetición, en beneficio de la sociedad.

III. FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado: teoría y casos prácticos*, México, Novum, 2012.
- ARRIOLA, Juan Federico, *Teoría general del Estado*, México, Trillas, 2015.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado: fundamentos de filosofía política*, México, Trillas, 2002.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 6ª ed., México, Oxford Univesity Press, 2010.
- BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 40ª ed., México, Porrúa, 2008.
- CALDERÓN GAMBOA, Jorge, “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Caballero Ocha, José Luis (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. I.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra ediciones, 2009.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *Una Constitución para la Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CARRÉ DE MARLBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, “Creación de normas infralegales para el control de la

- administración”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo: teoría y régimen jurídico*, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 2012.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva garantía constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000.
- CRUZ GAYOSSO, Moisés *et al.*, *Teoría general del Estado*, México, Iure Editores, 2014.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comprado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2012.
- DÍAZ GARCÍA, Elías, “Estado de Derecho y democracia”, en Maza Zorrilla, Elena (coord.), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 2007.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Aspectos institucionales y procesales*, 3º ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa, 2010.
- FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública Asociación Civil, 2015.
- FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía, *Responsabilidad médica por aplicación negligente de anestesia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40º ed., México, Porrúa, 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho administrativo*, 3º ed., México, Porrúa, 2003.
- GARCÍA CHAVARRÍA, Ana Belem, *Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2016.

- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 15° ed., México, Porrúa, 2007.
- GORDILLO, Agustín Alberto, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.
- HANS, Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- HELLER, Hermann, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, Madrid, Sarpe, 1984.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LÓPEZ SELA, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho ambiental*, México, Iure editores, 2006.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, 10ª ed., México, Porrúa, 2019.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2019.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, 28° ed., México, Porrúa, 2014.
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos, *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 2ª ed., México, Porrúa, 1991.
- NASH ROJAS, Claudio, *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*, 2° ed., Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2009.
- NÚÑEZ PALACIOS, Susana, *Actuación de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 3a. ed., México, Porrúa, 2013.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

Jurídicas, 2010.

- PÉREZ BAUTISTA, Miguel Ángel, *Obligaciones*, México, Iure editores, 2005.
- PÉREZ JOHNSTON, Raúl, “Artículo 16. Actos de molestia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Caballero Ocha, José Luis (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. II.
- PINACHO ESPINOSA, Jacqueline Sinay, *El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 39a. ed., México, Porrúa, 2005.
- RABASA, Emilio Oscar, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2017.
- RADBRUCH, Gustavo, *Los fines del Derecho: Bien común, justicia, seguridad*, 3a. ed., trad. de Daniel Kuri Breña, México, Imprenta Universitaria, 1960.
- SARTORI, Giovanni, *La carrera hacia ningún lugar: diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*, México, Taurus, 2016.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 12° ed., México, Porrúa, 1993.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- TORRUCO SALCEDO, Sitlali, “El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- YOUNES MORENO, Diego, *Derecho Constitucional Colombiano*, Colombia, Legis, 1997.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

- AYALA CORAO, Carlos, “Las modalidades de las sentencias de la Corte Interamericana y su ejecución”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. IX, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2562-la->

- [ciencia-del-derecho-procesal-constitucional-estudios-en-homenaje-a-hector-fix-zamudio-en-sus-cincuenta-anos-como-investigador-del-derecho-t-ix-derechos-humanos-y-tribunales-internacionales](#) [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].
- CASILLAS DEL RIO, Jesús, “La responsabilidad civil y sus criterios de imputabilidad”, en Adame López, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo*, México, Colegio de Profesores de Derecho Civil Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4048/19.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].
- ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia como garantía constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2553-la-ciencia-del-derecho-procesal-constitucional-estudios-en-homenaje-a-hector-fix-zamudio-en-sus-cincuenta-anos-como-investigador-del-derecho-t-viii-procesos-constitucionales-organicos> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, “La problemática de la reparación del daño por responsabilidad civil en México”, en Adame López, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al doctor Jorge Alfredo Domínguez Martínez*, México, Colegio de Profesores de Derecho Civil Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4290/25.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma?c=108404> [fecha de

consulta: 25 de octubre de 2020].

FLORES MADRIGAL, Georgina Alicia, “El daño corporal, un problema real (permanencia de las instituciones y principios de derecho romano en los ordenamientos jurídicos modernos)”, en Adame Goddard, (eds.), *Estudios latinoamericanos de derecho romano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4669/17.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

HELLER, Claude, “México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Sánchez Cordero, Jorge (coord.), *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del derecho internacional público*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/15.pdf> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].

HERENCIA CARRASCO, Salvador, “Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Steiner, Christian Steiner (ed.), *Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3801/26.pdf> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020].

ISLAS COLÍN, Alfredo, “El servicio público en el derecho francés”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11457> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

REVISTAS ELECTRÓNICAS

ÁLVAREZ CADENA, María Goreti *et al.* (comps.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Séptima Época*, México, núm. 5, diciembre de 2011, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2011/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].

ÁLVAREZ CADENA, María Goreti *et al.* (comps.), *Revista del Tribunal Federal de*

- Justicia Administrativa. Séptima Época*, México, núm. 22, mayo de 2013, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2013/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- ANGUIANO RAMOS, Elba Carolina (coord.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época*, México, núm. 43, febrero de 2020, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2020/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- ANGUIANO RAMOS, Elba Carolina (coord.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época*, México, núm. 21, abril de 2018, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/VIII-epoca/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- ANGUIANO RAMOS, Elba Carolina (coord.), *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época*, México, núm. 31, febrero de 2019, <https://www.tfja.gob.mx/biblioteca-virtual/revistas/2019/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- ASUNCIÓN NICOLÁS, Lucas, “La incidencia en la práctica española del principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 168, septiembre-diciembre de 2005, <file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-LaIncidenciaEnLaPracticaEspañolaDelPrincipioDeResp-1393892.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].
- BENÍTEZ ROJAS, Vicente *et al.*, “La influencia de los estándares interamericanos de reparación en la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano”, *Estudios Constitucionales*, Santiago, núm. 2, 2011, <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/142> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020].
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Funcionamiento anormal de la Administración de justicia e indemnización”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 177, septiembre-diciembre de 2008, <file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-FuncionamientoAnormalDeLaAdministracionDeJusticiaE-2798278.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].
- DE LA TEJERA HERNÁNDEZ, Evangelina Verónica y Herrera Molina, Pedro Manuel, “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 141, septiembre-

- diciembre de 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4904/6255> [fecha de consulta: 25 de enero de 2021].
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, “El mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Quid Iuris*, San José, núm. 29, junio-agosto de 2015, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34235.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- FABIÁN RUIZ, José, “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 37, julio-diciembre 2017, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 99, septiembre - diciembre 2000, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3653> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Cuestiones de la Jurisdicción Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. 8, enero de 2008, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/243/412> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].
- HENAO, Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia”, La responsabilidad patrimonial del Estado, México, *Instituto Nacional de Administración Pública*, A.C., 2000, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1392/12.pdf> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].
- JIMÉNEZ, William Guillermo, “Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, *Diálogos de saberes: investigaciones en derecho y ciencias sociales*, Colombia, núm. 38, enero-junio de 2013, [file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolucionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20\(21\).pdf](file:///C:/Users/NEW/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolucionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20(21).pdf) [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Imperio de la ley”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, España, núm. 5, septiembre de 2013 – febrero de 2014, <https://e->

- revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2143/1075 [fecha de consulta: 21 de enero de 2021].
- MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: Desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 33, julio-diciembre de 2015, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6100/8041> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].
- NIKKEN, Pedro, “La protección de los Derechos Humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista IIDH*, San José, núm. 52, julio-diciembre de 2010, <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1633/revista-iidh52.pdf> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- NOVAK, Fabián, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: semejanzas y diferencias con el sistema europeo”, *Agenda Internacional*, Perú, núm. 18, 2003, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8243/8547> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].
- NÚÑEZ MARÍN, Raúl Fernando y Zuluaga Jaramillo, Lady Nancy, “Estándares internacionales de reparación de violaciones de derechos humanos: principios de implementación en el derecho colombiano”, *Revista Análisis Internacional*, Colombia, núm. 6, 2012, <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/853/864> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020].
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 20, 2005, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32065/29058> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor, “El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, *Derecho y Realidad*, Colombia, núm. 22, 2013, https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4779/3913 [fecha de consulta: 27 de agosto de 2020].
- SANDOVAL GARRIDO, Diego Alejandro, “Reparación integral y responsabilidad civil: el concepto de reparación integral y su vigencia en los daños extrapatrimoniales a

la persona como garantía de los derechos de las víctimas”, *Revista de Derecho Privado*, Bogotá, núm. 25, julio-diciembre de 2013, <https://www.redalyc.org/pdf/4175/417537443010.pdf> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].

SANTOS AZUELA, Héctor y Santos Méndez, Verónica, “El pueblo, la población y los pródromos políticos contemporáneos”, *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica-libre-puebla/issue/view/44> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

SEGOVIA, Christian, “Organismos constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 34, 2012, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32094/29087> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].

SERRANO GÓMEZ, Enrique, “Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales”, *Andamios*, México, núm. 18, enero-abril de 2012, <https://www.uacm.edu.mx/Portals/18/num18/dossier%203.pdf> [fecha de consulta: 21 de enero de 2021].

TESIS PUBLICADAS EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tesis P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

Tesis 1a./J. 129/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril 2013, p. 899.

Tesis P./J. 21/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril 2017, p. 752.

Tesis 1a. CLVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.

- Tesis 2a. XCIV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 199.
- Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, septiembre de 2012, p. 522.
- Tesis 1a. CLXII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 802.
- Tesis 1a. CLXXI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 820.
- Tesis 2a. LIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 1081.
- Tesis I.10o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, agosto de 2017, p. 3107.
- Tesis 1a. II/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, enero de 2018, p. 282.
- Tesis 1a. I/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, enero de 2018, p. 283.
- Tesis I.4o.A.134 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2482.
- Tesis I.4o.A.137 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2483.
- Tesis I.4o.A.136 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, octubre de 2018, p. 2484.
- Tesis I.6o.T.170 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, mayo de 2019, p. 2825.

TESIS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

- Tesis VII-CASR-9ME-11, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Octava Época, Año IV, No. 35, junio 2019, p. 203.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*, Reparaciones y costas, Sentencia de

21 de junio de 1989, Serie C No. 9.

Corte IDH, *Caso Alfonso Martín del Campo Dood Vs. México*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de septiembre de 2004, Serie C No. 113, párr. 57.

Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero) Vs. México*, Excepción Preliminar, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.

Corte IDH, *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C No. 273.

Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371.

NORMATIVIDAD NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019, México.

Código Civil Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio de 2019, México.

Ley de Expropiación, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2012, México.

Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, 06 de noviembre de 2020, México.

Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de julio de 2019, México.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021, México.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2018, México.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017, México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, México.

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de

Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981, México.

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm> [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020].

NORMATIVIDAD EXTRANJERA

Constitución española, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

Constitución Política de Colombia, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *Boletín Oficial del Estado*, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial del Estado*, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 10 de abril de 2020].

DECRETOS

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

Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1994, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_ref03_10ene94.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2002, México, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130169.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 [fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020].

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

INICIATIVAS

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, 22 de abril de 1999, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOF_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley Fundamental, *Diario de los Debates*, 16 de junio de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOF_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que promueve el senador Fernando Eutimio Ortega Bernés del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, *Primera. Gaceta Parlamentaria*, 26 de febrero de 2008, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/165_DOF_30abr09.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

DICTÁMENES

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, 29 de abril de 2000, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOF_14jun02.pdf [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].

SENTENCIAS

Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 2131/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 22 de noviembre de 2013, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?Asun>

[toID=153396](#) [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 3082/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Nepomuceno Silva Meza, 4 de febrero de 2015, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167913> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 5826/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de junio de 2016, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=189100> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

Sentencia recaída al Amparo directo 418/2017, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ponente: Magistrado Jean Claude Tron Petit, 28 de junio de 2018, http://sise.cjf.gob.mx/SVO/word1.aspx?arch=36/00360000210816580007007.pdf_1&sec=Aide%C3%A9_Pineda_Nu%C3%Blez&svp=1 [fecha de consulta: 25 de octubre de 2020].

Sentencia recaída al Amparo directo en revisión 3584/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 22 de junio de 2020, pp. 47–57, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=218312> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2021].

DICCIONARIOS

Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23° ed., [versión 23.3 en línea], <https://www.rae.es/> [Fecha de la consulta: 10 de febrero de 2021].

