

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO MEXICALI



"DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, EN MÉXICO"

Trabajo terminal que para obtener el Diploma de
ESPECIALIDAD EN DERECHO

Presenta:

MARÍA DEL REFUGIO CALDERÓN RODRÍGUEZ

Asesor(a):

DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA

Mexicali, Baja California, México

mayo de 2015

*Con cariño a mi familia Josué y mi pequeño Josué, por ser mi apoyo y mi
motivación constante.*

Un atento agradecimiento a *CONACYT*, por el apoyo económico que brinda para poder cursar la Especialidad en Derecho.

A los catedráticos que impartieron sus conocimientos y motivan con su excelencia a continuar y seguir superándome.

Y gracias a mi coordinadora de trabajo terminal, por el tiempo brindado, el apoyo y orientación que me fue de gran ayuda.

ÍNDICE

Página

Introducción.....	1- 5
--------------------------	-------------

CAPÍTULO PRIMERO

1. Problemática y evolución del derecho de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México

1.1. Conceptualización.....	6 - 15
1.2. Antecedentes.....	16 - 18
1.3. Reconocimiento de legal de la responsabilidad patrimonial del Estado	19 - 26

CAPÍTULO SEGUNDO

2. Marco jurídico vigente

2.1. Marco jurídico constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.....	27 - 30
2.2. Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado.....	31 - 37
2.3. Jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.....	37 - 47

Conclusiones.....	48 - 50
--------------------------	----------------

Fuentes Consultadas.....	51 – 53
--------------------------	---------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo central estudiar la problemática y evolución del derecho de la responsabilidad patrimonial del Estado en México. Como primer propósito que a mi punto de vista lo que debe desarrollarse es el desglose de lo que es la *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, de manera literal palabra a palabra de lo que comprende esta frase; llevándolo desde un vocablo común y entendible a cualquier acepción que involucre tal significado, hasta una concepción jurídicamente especializada en la rama del Derecho y el estudio que han dedicado varios juristas especialistas en la materia de esta institución jurídica. Empezando así un primer capítulo de conceptualización para adentrarnos en lo que incluye la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial de Estado.

Posteriormente, se tomará el eje temático sobre los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado, que a mi parecer es la base y el apartado más importante, sin menospreciar los demás contenidos abordados en este trabajo. Sin embargo, lo considero de tal forma ya que es la base de donde surge la responsabilidad patrimonial del Estado, que cada avance, retroceso, reformas, derogaciones, y así por mencionar ciertos cambios, puedo decir que cualquier proceso por el que haya pasado la institución marca la pauta de lo que hoy rige, la ley vigente. Por estas circunstancias el trabajo que se desarrolla en este momento lleva por nombre el *Desarrollo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*.

En el mismo sentido, y muy de la mano con el apartado de los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado, se continua con el reconocimiento legal de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, que comprende la evolución que han tenido las diferentes legislaciones que han recogido y reconocido este derecho a los particulares, con el objeto de estudiar el desarrollo del sistema de responsabilidades, desde como en un primer momento la responsabilidad era civil pasando a su incorporación al derecho administrativo, así como el reconocimiento de una responsabilidad subsidiaria que le causaba tanto problemas como frustraciones a los gobernados que sufrían daños y no tenían la posibilidad de

llevar a cabo un juicio, y en el mejor de los casos que el juicio se llevara a cabo, y resultara favorable las posibilidades de que se resarcieran los daños a ese particular dependía de la solvencia del servidor público responsable.

De esta manera, se pretende ir explicando en este estudio la evolución en el reconocimiento de las legislaciones que poco a poco fueron incorporando, empezando por la misma incorporación de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual es el primer y muy importante avance, hasta posteriormente el actual reconocimiento en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la diferencia que hace la incorporación de la Jurisprudencia.

En el estudio se plantearon las siguientes interrogantes: ¿Qué es? ¿Cómo se inicio? ¿Cuándo se reconoció? ¿Cuál ha sido el desarrollo cronológico? ¿Cuál es su aplicación actual?, de la responsabilidad patrimonial en México, y tratando de responder estas interrogantes, es como a mi punto de vista se analiza mas a profundidad el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que el estudio depende de esta interrogantes y por supuesto de la respuesta que se obtenga de las mismas.

Con la transformación del derecho de la responsabilidad patrimonial del Estado, que se observa a través del desarrollo del presente trabajo de investigación, se pueden apreciar los logros alcanzados en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, y permitiendo así garantizar el derecho que tienen los particulares a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Por lo tanto se da la oportunidad de defensa a los particulares, ubicándose en un estado de igualdad frente al Estado soberano, esto último surge con la última reforma del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado, transformándose para poder adecuarse a las necesidades de la sociedad.

El planteamiento del presente trabajo trajo consigo la necesidad de plantearse algunas interrogantes que sirvieron de base para una mejor explicación y alcance de lo que se pretende, siendo las siguientes preguntas realizadas:

¿Qué se entiende como responsabilidad patrimonial del Estado?

¿Cómo y dónde surge la responsabilidad del Estado?

¿Cuál es el desarrollo histórico respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado en México?

¿Cuál ha sido la transformación legislativa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en México?

¿Cuál es el marco jurídico vigente que regula la responsabilidad patrimonial del Estado?

Por otra parte se plantearon diferentes hipótesis, y se exponen para una mejor interpretación:

Primera: La transformación legislativa de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha sido lenta para llegar a la legislación actual.

Segunda: Marco Jurídico actual que regula la responsabilidad Patrimonial del Estado para darles acceso a los particulares a ejercer su derecho a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, es limitado, pero encuentra apoyo en jurisprudencia.

Tercera: La procedencia actual que tiene el derecho de los particulares a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, es poco accesible para los particulares debido a la ineficacia de la administración.

Sin embargo como toda investigación, se tienen diferentes objetivos a alcanzar siendo los siguientes en el presente trabajo:

Central:

- Analizar la problemática y evolución del derecho de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, para garantizar el derecho que tiene un particular a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- Analizar el desarrollo histórico de la responsabilidad patrimonial en México para garantizar el derecho que tiene un particular a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Secundario:

- Analizar la transformación que ha tenido la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México para poder garantizar a los particulares el derecho a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- Analizar la vía que tiene el particular para reclamar su derecho a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Por todo lo anterior, se llevo un procedimiento en el cual se obtuvo un marco teórico en el cual se pretende analizar la evolución que ha tenido la responsabilidad patrimonial, con el fin de conocer sus antecedentes basándome en doctrina administrativa establecida al respecto. Este análisis permitirá conocer las diferentes responsabilidades de las que puede hacerse responsable el Estado por una actuación irregular, el medio de impugnación para reclamar el derecho a una indemnización, los servidores públicos responsables; por lo tanto se retomará distintos autores enfocados en derecho administrativo.

Seguidamente, se examinarán los antecedentes en el marco jurídico mexicano, enfocando el análisis a las figuras jurídicas que reglamentaron la responsabilidad patrimonial del Estado; lo anterior basándome en las leyes reglamentarias de la materia que han sido publicadas y derogadas a través del tiempo.

Posteriormente se analizará el marco jurídico vigente que regula esta figura; entendiendo lo anterior como se sustenta la figura en la responsabilidad patrimonial del estado para salvaguardar el derecho que tiene un particular a una indemnización, por sufrir daños y perjuicios en su patrimonio, bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, fundamentándolo constitucionalmente, así como en el ámbito Federal y Estatal.

CAPÍTULO PRIMERO

PROBLEMÁTICA Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

1.1. Conceptualización

Para conocer y comprender de una mejor manera el desarrollo histórico de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, se debe primero cuestionar *¿Qué es la responsabilidad patrimonial del Estado?*, razón por la cual se debe de precisar que es la responsabilidad.

Para poder entender lo que es la responsabilidad patrimonial del Estado, se considera importante comprender lo que es en sí, la RESPONSABILIDAD, de manera literal, en un vocablo común y que en general se comprenda lo que es una "responsabilidad" más allá del lenguaje o de la opinión de los especialistas en derecho. Lo cual nos conduce al diccionario de la lengua española (DRAE), en el cual se puede apreciar múltiples acepciones de un mismo significado enfocada a diferentes modalidades de la *Responsabilidad*. 1. f. *Cualidad de responsable*. 2. f. *Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal*. 3. f. *Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado*. 4. f. *Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente*. 1. f. *Der. Responsabilidad que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra persona*. 1. loc. adj. *Dicho de una persona: De posibles y digna de crédito*.¹

¹ <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>, edición 22.ª, consulta: 15/04/2014

Adentrándonos en un más detallado significado de lo que es la responsabilidad, consultando un diccionario esencial, encontramos que la *Responsabilidad es: 1. Cualidad de responsable. 2. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto. 4. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para conocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.*²

Sin embargo, nos enfocamos en los conceptos que manejan diferentes tratadistas de derecho administrativo, y del cual se desprende este primer concepto que; *la responsabilidad es la situación que atañe a un sujeto a quien la ley le impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido. Lo cual inicialmente era conocido por el derecho civil, pero en el ámbito del derecho administrativo, después de mucha evolución, es admitida en la mayoría de los países.*³ Por su parte el autor Rafael I. Martínez Morales, enfocando el concepto de responsabilidad hacia los servidores públicos indica lo siguiente; *responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.*⁴ Conforme a lo citado, retomaremos el concepto más adelante para diferentes objetivos.

Por lo tanto, si la responsabilidad es el hecho de responder por nuestros propios actos, lo cual, se entiende que incluye a todos, inclusive a el propio Estado, si lo ubicamos en un nivel de igualdad ante un gobernado, es así, que si los gobernados tenemos tanto derechos como obligaciones hacia el Estado, es

² Diccionario Esencial de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A., Puzelo de Alarcón Madrid, 2006, p. 1293

³ Quiroz Ruiz, Sara Luz, La responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo, <http://www.letrasjuridicas.com/volumenes/6/quiroz6.pdf>, consulta: 14/03/2014

⁴ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2o Cursos, Oxford, México, 2006, p. 389

totalmente aceptable, que cuando el Estado en sus diferentes actuaciones lesione nuestros intereses, lo justo es que repare el daño causado. Motivos suficientes para que el Estado se responsabilice de sus actos ya que *los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad... cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes.*⁵

*El propósito normativo de la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva se encuentra invariablemente en consagrar una prerrogativa a favor de los particulares a un "derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".*⁶ Por lo que hoy la responsabilidad pública debe ser un corolario de los derechos del ciudadano; existiendo un lazo indisoluble entre las nociones de legitimidad y de responsabilidad, ya que una no va sin la otra. La representación y la democracia están estrechamente vinculadas, una no puede estar sin la otra, la responsabilidad no deja de ser más que la otra cara de la representación.⁷

Así mismo, el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, se puede conceptualizar de manera conjunta, esto claro es resultado de una consulta

⁵ Castro Estrada, Álvaro, La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional Legislativo, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/28.pdf>, consulta: 01/05/2014

⁶ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/6.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁷ <http://www.diarioresponsable.com/portada/opinion/13529-el-derecho-deber-a-la-responsabilidad-publica-ante-la-sociedad.html>, consulta: 08/05/2014

jurídica en la cual se obtuvo que la *responsabilidad patrimonial del Estado* es una institución Jurídica que mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado. se entiende por lesión antijurídica; el conjunto de afectaciones patrimoniales que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar, al no existir expresamente título legítimo para sufrir el daño irrogado; y dicha antijuricidad presupone la existencia de una garantía legal a la integridad de su patrimonio.⁸

Sin embargo, si lo que se pretende analizar es si la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe de indagar sobre los tipos de responsabilidades que existen, y para el caso en concreto y por lo que corresponde al presente trabajo se analizaran lo que es la responsabilidad directa y la responsabilidad indirecta. Empezando primeramente por una definición sobre la responsabilidad directa, obtenida de un diccionario de derecho fiscal. *Responsabilidad directa: obligación de pago que adquiere una persona para realizar el hecho generador del crédito fiscal, la que le corresponde al sujeto pasivo de la relación tributaria, es decir, al contribuyente.*⁹ Por otra parte el concepto de *responsabilidad indirecta: obligación de pagar que adquieren personas distintas al sujeto pasivo de la relación tributaria. se le considera una obligación de segundo grado o condicionada porque supone la existencia de un acto o de un deber o una obligación que conforme al orden jurídico una persona puede hacer, debe hacer, no hacer u omitir, y al realizar el acto o no cumplir con el deber o la omisión surge o asume, por disposición de la ley, una nueva o segunda obligación como consecuencia del incumplimiento, que consiste en el pago de un impuesto causado por otra persona, con la que está vinculada con motivo de un acto realizado del deber o la omisión. El monto, los*

⁸ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano P-Z (UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS) Editorial Porrúa, México 2001, p. 3369

⁹ Carrasco Iriarte Hugo, Diccionario de derecho fiscal, Tercera edición, Oxford University press, México, 2007, p. 686

*límites y las modificaciones de la responsabilidad indirecta lo determina la propia ley.*¹⁰

Luego, entonces se tiene que *la operatividad de la responsabilidad como principio constitucional del estado de derecho, se refiere precisamente a la sumisión del poder al derecho, con lo cual su actuación debe ser moderada, a fin de evitar ser posteriormente condenada, sin dejar pasar que, también puede visualizarse como un seguro frente al riesgo generado por situaciones impredecibles.*¹¹ Ya que la responsabilidad tiene que ver con las relaciones de poder y de autoridad, concierne también a la rendición de cuentas a cambio de la delegación de poderes y de responsabilidades, así como a los procesos y las instituciones que pueden contribuir al rendimiento de cuentas pertinentes y razonables.¹²

La actividad del Estado se puede entender que se enfoca en el bienestar de la sociedad, en servicio de los particulares, o como lo explica el autor Gabino Fraga, *la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.*¹³ Sin embargo, partiendo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el artículo primero define que cualquier actividad del estado que afecte los intereses de los particulares, sin responsabilidad de soportarlo, se puede entender o definir como actividad administrativa irregular lo cual *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*

¹⁰ Carrasco Iriarte Hugo, Diccionario de derecho fiscal, Tercera edición, Op. Cit., p. 686

¹¹ Quiroz Ruiz, Sara Luz, La Responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo, <http://www.letrasjuridicas.com/volumenes/6/quiroz6.pdf>, consulta: 14/03/2014

¹² Wolf, Adam, Responsabilidad Dentro De La Administración Pública, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1317/4.pdf>, consulta: 14/05/2014

¹³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 113

para legitimar el daño de que se trate. Partiendo desde este punto, al causar el Estado un daño su obligación es repararlo conforme al derecho y ya que su actuar debe ser de manera legal y alcanzar los fines para los cuales es destinada, como lo dice el autor Rafael I. Martínez Morales, que la actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello.¹⁴

En apoyo a lo antes mencionado, sobre la actividad del estado es importante abundar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, y contempla el concepto de *responsabilidad administrativa irregular*, a partir de abril de 2013, la primera sala, resuelto en contradicción de tesis, para publicarse de la siguiente manera:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

*Conforme a lo resuelto por el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, **la actividad administrativa irregular del Estado referida por el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se***

¹⁴ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2o Cursos, Oxford, México, 2006, p. 226

configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender las condiciones normativas o los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haber actuado de manera irregular se configura, por un lado, la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y, por otro, se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. Ahora bien, la actividad irregular de referencia también comprende la deficiente prestación de un servicio público; de ahí que la actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social del Estado (IMSS e ISSSTE) que cause un daño a los bienes o derechos de los pacientes, sea por acción u omisión, queda comprendida en el concepto "actividad administrativa irregular" a que se refiere el citado precepto constitucional y, por ende, implica una responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁵

En el mismo sentido, haciendo referencia a la jurisprudencia citada anteriormente, misma que se resuelve por contradicción de tesis, se contempla el concepto de actividad administrativa irregular, dentro de la exposición de la misma contradicción ampliando la argumentación sobre el mismo concepto de actividad administrativa irregular, argumentación que comprende que el concepto de actividad administrativa irregular, previsto en el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no está definido en dicho documento normativo; mientras que la definición establecida en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta insuficiente para conceptualizar lo que es propiamente la actividad administrativa, por lo que se recurre a la doctrina jurídica en materia administrativa, a la exposición de motivos de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados

¹⁵ Tesis: 1a./J. 129/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Tomo 1, Abril de 2013, p. 899, Primera Sala, Registro: 2003393

Unidos Mexicanos, a las iniciativas de reformas y a los dictámenes de los mismos, llegando a la conclusión de que la actividad administrativa del Estado comprende todo acto o hecho material (expresado a manera de actos imperativos formales, hechos materiales, actos omisivos y prestación de servicios públicos) realizados por los órganos del Estado -particularmente de la administración pública, en ejercicio de atribuciones legalmente conferidas, a efecto de llevar a cabo los fines de éste.¹⁶

Por otra parte también se puede observar que la responsabilidad administrativa irregular del Estado a mi punto de vista va de la mano o de manera simultánea con la responsabilidad del funcionario, ya que el Estado es el encargado de realizar determinadas funciones a través de servidores públicos capaces, debiendo limitarse a actuar conforme la ley le permita. *La finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacer por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.*¹⁷ Así mismo, se puede decir que *la responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización, que emanan de la gente y lo ejercen a través del funcionario. Es muy probable que la responsabilidad haya surgido a raíz de las experiencias de los estados interventores en las economías, a mayor volumen del estado, mayores son los riesgos de perder la responsabilidad.*¹⁸

Sin embargo, cabe mencionar que en un principio, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, era indirecta y subsidiaria, *este tipo de responsabilidad subsidiaria de naturaleza subjetiva era limitada, pues para lograr*

¹⁶ <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24361&Clase=DetalleTesisEjecutorias>, consulta: 07/05/2014

¹⁷ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 300

¹⁸ Ávalos Aguilar, Roberto, Innovación De La Gestión Pública: Análisis Y Perspectiva, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>, consulta: 08/05/2014

la reparación del daño había que identificar, demandar y vencer en juicio, primero al funcionario que hubiese producido la lesión, y solo que no se pudiera hacer efectiva la reparación por su insolvencia, se habría la vía en contra del Estado.¹⁹ Esta situación dejaba en un total estado de incertidumbre jurídica a los gobernados frente a los actos irregulares del Estado. La Responsabilidad Patrimonial del funcionario, indirecta o subsidiaria del Estado, debe prevenir de una actividad humana, bien sea por acción u omisión.²⁰

Por otra parte es necesario dejar en claro lo que se entiende por acción u omisión, lo cual *en materia de responsabilidad, la acción se produce por actos, o hechos ilícitos al hacer lo contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece.²¹ Así como la omisión es un no hacer, que de igual manera es causa del daño producido; implica abstenerse de obrar tal y como lo establece la norma que regula el debido ejercicio de la función pública.²²*

El desarrollo del derecho de la responsabilidad administrativa del Estado a medida que se estudia y se comprende ha logrado ser un nuevo campo de estudio, pese a estar como todo derecho, inmerso en la sociedad desde su inicio, *también se debe decir que, con el transcurso del tiempo, las ideas en torno a la responsabilidad por daños causados en el ejercicio de las funciones públicas fueron cambiando, para introducir la responsabilidad Estatal en determinados actos, dependiendo de su naturaleza.²³ Porque si bien es cierto, deberíamos recordar todos que desde finales del siglo XVIII, hay una subordinación de gobernantes y administradores públicos ante los ciudadanos en cada momento y circunstancia histórica y que*

¹⁹Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 265

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 265

²² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 265

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 247

*además implica su obligación permanente de rendir cuentas o de responder y no sólo y sobre todo en vísperas de elecciones.*²⁴

Ya que si bien en *la actualidad nuestro sistemas de responsabilidades muestra una creciente inoperancia, pues no se aprecia con claridad sobre su función y responsabilidad; las autoridades, los funcionarios y todo servidor público estatal o municipal puede defender y revalorar el carácter público del gobierno, sin utilizar las leyes que sancionan la corrupción, con armas de venganza política, más bien como instrumentos generales de disuasión y prevención de prácticas ilícitas que atentan contra el estado democrático, social y de derecho.*²⁵ Sin embargo, pese a esta óptica del panorama de la responsabilidad patrimonial del Estado, en un afán de lograr estar acorde a las necesidades de la sociedad, por que como bien es sabido, la sociedad evoluciona de una manera más rápida que el derecho, por lo que es una necesidad que el derecho evolucione constantemente para poder estar vigente y actual, trayendo como consecuencia una constante en publicaciones y derogaciones de diferentes legislaciones dando un cumulo de antecedentes que nos es grato estudiar.

²⁴ <http://www.diarioresponsable.com/portada/opinion/13529-el-derecho-deber-a-la-responsabilidad-publica-ante-la-sociedad.html>, consulta: 08/05/2014

²⁵ Hurtado Cisneros, Alfredo, La Responsabilidad En La Administración Pública En México. Un Enfoque Desde La Teoría Del Control, <http://www.journals.unam.mx/index.php/rfdm/article/viewFile/30209/28066>, consulta: 08/05/2014

1.2. Antecedentes

Aun y cuando el tema en estudio sea el desarrollo histórico de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, y en este punto preciso los antecedentes que ocurrieron en México más trascendentes hasta llegar a la legislación que rige actualmente la materia en estudio. Sin embargo, como antecedentes mismos del derecho de la responsabilidad patrimonial del Estado, *el principio romano contenido en la lex aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida a Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.*²⁶ Lo que implica que la responsabilidad del estado no es una nueva figura, sino, más bien tiene su origen en el derecho romano. Cuando el Estado se presentaba con su calidad de soberano jurídicamente superior hacia un gobernado lo dejaba sin defensa para actuar ante los actos irregulares en su contra. Al no regular el Estado la situación por la que se atravesaba o que en el caso concreto acontecía, únicamente *el fundamento que servía de base para negar la responsabilidad estatal, era el concepto de soberanía "... considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior, de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone.*²⁷ El Estado al ejercer su poder de imperio y fuerza pública actuaba sin límites por considerarse como varios autores lo narran "un supremo señor" es así, que *en la antigüedad no se concebía que el Estado pudiera ser responsable por los daños o perjuicios que la actividad pública ocasionara a los gobernados, dado a que él era el supremo señor.*²⁸

Ubicándonos en México, como materia de estudio de los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo la ley suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como primer antecedente que se tiene

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 244

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 246

²⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 246

de es que *en el texto original de la constitución no se concibió ni fue prevista la posibilidad de fincarle al Estado una responsabilidad patrimonial, y mucho menos someterlo a juicio por daños causados a particulares.*²⁹ Al no contemplar la Constitución la figura de responsabilidad patrimonial se dejaba totalmente indefenso al particular ante cualquier situación de daño que causara el Estado, sin el derecho a una vía jurídicamente hablando, para reclamar el resarcimiento del daño. Así pues, *cuando por alguna razón se llegaba a ocasionar algún daño a los gobernados, bien sea en su persona o en sus bienes, esto era considerado como un caso fortuito o de fuerza mayor y, por lo tanto, el afectado carecía del derecho para reclamar la indemnización.*³⁰

Es así, como en una primera etapa, legalmente no se reconocía el derecho a una indemnización por parte del Estado cuando ocasionaba daños a los gobernados, quedando el particular en incertidumbre jurídica ante un Estado que legalmente era superior por detentar fuerza y poder públicos, mismo que se rehúsa a ser condenado, tan es así, que al causar daños a diferencia de cualquier particular no es sancionado, ni siquiera la posibilidad de hacerlo legalmente. *El ente público, de un modo u otro, ha rehusado ser juzgado, y solapado en su imperio se resiste a aceptar que el solo ejercicio de la función pública pueda producir lesiones en la esfera patrimonial de los gobernados, los cuales no tiene por que sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, por lo que deben ser indemnizados por los daños que ilegalmente les causen cualquier persona, entre ellas el propio Estado.*³¹ Sin embargo, el avance político, social y jurídico de la sociedad pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho a través de las diferentes luchas sociales y avances doctrinales, de tal forma que fue limitado el poder de la autoridad al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 254

³⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 254

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 244

*delimitando su autoridad a lo que expresamente le hubiera sido facultado previamente.*³²

Siendo un derecho vigente, actual y con la necesidad de regularse, *las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad Mexicana.*³³ El primer reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado fue precario, ya que *la obligación que el Estado reconocía era de carácter subsidiaria, lo que traía como resultado que el Estado no reconociera directamente.*³⁴

Estos antecedentes fueron el punto de partida para una implementación de la regulación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, y lo que se requiere para poder regularse es la misma voluntad del Estado, este primer reconocimiento legal es la base para toda una gama de reconocimientos necesarios en la sociedad. *De esta forma, los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado, es decir, la sumisión de los representantes del gobierno en sus tres ramas, precisamente, con el ámbito de combatir la arbitrariedad.*³⁵ Y el hecho de que el mismo Estado reconozca que puede fincarse una responsabilidad hacia él, es un antecedente a mi punto de vista, alentador, con un enfoque hacia un futuro del derecho como debe de ser *derecho vigente.*

³² Olmeda García, Marina del Pilar, Agüero Martínez, Patricia, Régimen de responsabilidad patrimonial del servidor público, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2007, p. 32

³³ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit., p. 389

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 255

³⁵ Olmeda García, Marina del Pilar, Agüero Martínez, Patricia, Op. Cit., p. 33

1.3. Reconocimiento legal de la responsabilidad patrimonial del Estado

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de derecho.³⁶ Ya que a partir de un actuar sin límites, se abre la posibilidad de sancionarlo, y proteger los intereses de los particulares cuando estos sufran los daños ocasionados por el Estado. Andrés Serra Rojas, citando a Ramón Martín Mateo, considera que los cambios favorecieron al reconocimiento de la responsabilidad de la administración, son los siguientes: el aumento de las actividades de la administración que prácticamente demandaban la efectiva responsabilidad de la misma y no solo de sus agentes, ante unos daños cuantitativamente crecientes.³⁷

Posteriormente, comienza un periodo de reconocimiento legal en la aprobación y publicación de diferentes legislaciones en las que se regula la responsabilidad del Estado. *En el México independiente, se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia; aun así, se conservan ciertos vestigios de este, hasta la segunda mitad del siglo XX.³⁸ Sin embargo, debe contemplarse en la norma magna, para salvaguardar todo derecho de los ciudadanos, es por eso que el constituyente debe establecer ese primer paso, que es la integración de cualquier derecho. Es así que el constituyente de 1916-17 dedica el título cuarto de la carta magna a "las responsabilidades de los funcionarios públicos".³⁹*

En la legislación secundaria, *el artículo 28 del código civil para el Distrito Federal que estuvo en vigor del 1º de octubre de 1932 hasta la reforma de 1994, estableció que el Estado tenía la obligación de responder por los daños causados*

³⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 244

³⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Porrúa, México DF., 2001, p. 247

³⁸ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit., p. 389

³⁹ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit., p. 390

*por sus funcionarios; responsabilidad que era subsidiaria y que solo podría hacerse efectiva cuando el funcionario no tuviera bienes o cuando estos no fueran suficientes para responder.*⁴⁰

En el Código Civil Federal *resalta, por su significado, la parte final del segundo párrafo del artículo 1916, así como el 1927 y el 1928. En la parte final del segundo párrafo del artículo 1916 se establece la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928.* ⁴¹ Sin embargo fue hasta la promulgación del código civil del Distrito Federal, aplicable a toda la república en Materia Federal, vigente a partir del 1º de octubre de 1932, cuando se estableció en su artículo 1938 que: *"el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funciones en el ejercicio de sus funciones."*⁴² No obstante este avance en la legislación civil, en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad estatal esta queda supeditada a que *"... el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado"*⁴³ Qué de esta manera la responsabilidad del Estado limitada, o más bien protegida en cierta manera, limitando a los particulares en el ejercicio de un procedimiento en contra del Estado para reclamar daños en su patrimonio causados por el propio Estado.

Conforme el paso del tiempo y las crecientes necesidades de los gobernados, aunado al avance de la sociedad, era necesario un avance también en las legislaciones por lo que en 1940, se emite la *ley de responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios*

⁴⁰ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 257

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 254

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 255

*Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982.*⁴⁴

*El 31 de diciembre de 1941 se publicó en el diario oficial de la federación la ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal en cuyo artículo 10 quedo establecida la responsabilidad directa del Estado.*⁴⁵ *Aunado a esto, abundando en la misma ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, pretendió establecer 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, siempre que los actos y omisiones implican una culpa en el funcionamiento de los servidores públicos.*⁴⁶

Al hablar de las acciones u omisiones que dieran origen a una responsabilidad civil del Estado, es necesario, abundar en un concepto de *responsabilidad civil*, misma que se establece lo siguiente: *situación jurídica que obliga a algunos a responder por el daño causado por sus propios hechos ilícitos, los de otros sujetos a él y por sus cosas y animales. Para que nazca la obligación de reparar se requiere además de la responsabilidad del sujeto la existencia del daño que es la lesión de un derecho subjetivo valorable en dinero, por otra parte, el daño puede ser producido por hecho o abstención del propio responsable o de otro sujeto a aquel que tenga obligación de elegir o vigilar (culpa en eligende, culpa in vigilando) o por cosas o animales de su propiedad.*⁴⁷ Continuando con la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, la maestra Ixchel Tenorio Cruz, citando a Fix Zamudio en Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento

⁴⁴ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit., p. 390

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 255

⁴⁶ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁴⁷ Baqueiro Rojas, Edgar, diccionarios jurídicos temáticos, derecho civil, volumen 1, Oxford, México, 2000, p. 98

mexicano, comenta que *con esta ley se desplazó el concepto de culpa personal de los servidores, para adoptar lo que en el derecho francés se reconoce como falta o falla del servicio público, abriendo la puerta para demandar al Estado ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, fue abrogada en 1988 por carecer de eficacia práctica por restricciones que estableció para promover las reclamaciones.*⁴⁸ Quedando de esta siguiente forma, que *tanto la federación como los estados dentro del ámbito de su competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y otras disposiciones jurídicas complementarias para sancionar a aquellos que teniendo este carácter, incurrir en responsabilidad de cualquier tipo.*⁴⁹

Es así, que después de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, posteriormente el siguiente reconocimiento se realizó hasta 1982, siendo este el 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del título cuarto de la constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tal reforma estableció el actual sistema de esta cuestión en sus artículos 108 a 114.⁵⁰

En una siguiente reforma, después de un transcurso considerable de años es hasta 1994, un gran impulso al reconocimiento de diversas responsabilidades entre ellas la del Estado, como se ha documentado anteriormente por diversos tratadistas en la materia, que *en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994 se publicó un decreto de nombre muy extenso pues incluye varias leyes, pero por su contenido podríamos denominarlo en forma genérica Ley Miscelánea en Materia de Responsabilidades, ya que incluye diversos tipos de responsabilidades, entre ellas la del Estado.*⁵¹ En esta forma se retornó al reconocimiento de la responsabilidad del Estado en forma

⁴⁸ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁴⁹ Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit., p. 390

⁵⁰ Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit., p. 390

⁵¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 256

*conjunta con la del servidor público, por motivo de la solidaridad, y aunque no se reconoce como una responsabilidad directa, de cualquier forma en estos casos el afectado no queda supeditado a demandar primero al funcionario público, sino que, en virtud de la solidaridad, el acreedor puede escoger entre cualesquiera de los deudores, o posibles responsables, en este caso.*⁵²

Por otra parte se observa que en ese mismo año, el 10 de enero de 1994 se publicaron las reformas a los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal, con lo que se estableció la responsabilidad directa del Estado por los daños y perjuicios causados, con el carácter de solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y, subsidiaria en los demás casos, responsabilidad que requería la identificación del funcionario y la comprobación de la ilicitud y el dolo, cargas que dificultaban la obtención de resultados.⁵³

Todo los anteriores reconocimientos a las diversas legislaciones que regulan la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, de una manera directa o indirecta, parcial o con ciertas deficiencias, sin embargo, todas son parte del proceso para poder establecer o mejorar un derecho que nos beneficia como particulares gobernados, y si bien, no necesariamente nos beneficia, sino que, nos permite en cierto caso defendernos, ante cierta situación causada por el Estado. Es como reiteradamente se ha dicho, siendo una necesidad actual de la sociedad, en el 2002 se adicionó el párrafo segundo del artículo 113 Constitucional, y en diciembre de 2004 se expidió su ley reglamentaria, que entro en vigor el 1o de enero de 2005, ordenamiento que introdujeron el concepto de responsabilidad objetiva y directa, y el de actividad administrativa irregular.⁵⁴

⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 257

⁵³ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁵⁴ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

A partir de este reconocimiento mediante la reforma constitucional de 2002, al párrafo segundo del artículo 113, se establece varios supuestos en cuanto a naturaleza del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció al respecto, a partir de la reforma del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional).

El régimen de responsabilidad patrimonial en el Distrito Federal es de carácter objetivo y directo. Aun cuando el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal prevé que la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, es solidaria y subsidiaria, lo cierto es que al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, que: "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." Al existir incompatibilidad entre ambos preceptos, el conflicto de normas se resuelve sobre la base del principio de jerarquía y, por ende, debe acatarse la norma superior, según la cual, la responsabilidad del Estado, por los daños que se causen a los particulares, con motivo de la actividad administrativa irregular, es objetiva y directa. En conformidad con la reforma del artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, el legislador estableció un régimen en el que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, lo que implica que el órgano estatal debe reconocer su responsabilidad por la afectación ocasionada a los particulares, con motivo de la actividad irregular de alguno de sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, e indemnizarlos cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los afectados, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes. Incluso en la reforma de mérito, el legislador estimó necesario conceder a la Federación y entidades federativas, un tiempo prudente para

expedir y reformar las leyes reglamentarias correspondientes, a fin de adecuarse a este nuevo régimen de responsabilidad estatal, tal como se advierte de su artículo transitorio único. Dicho mandato, se vio reflejado en la reforma de treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, donde se derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal (cuyo contenido es el mismo que el actual artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal). Asimismo, se emitió la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que se adoptó el régimen de responsabilidad directa y objetiva del órgano estatal. Esta nueva concepción se aparta de la denominada responsabilidad indirecta o de hecho ajeno, prevista en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en la que se prevé que el Estado está obligado solidaria o subsidiariamente con el agente que generó la afectación o daño en el patrimonio del particular, para lo cual, habrá de demostrarse la ilicitud en la actuación del servidor público, es decir, su culpabilidad, así como su insolvencia, para que el Estado pueda responder del daño. De esta manera, la noción de responsabilidad subjetiva ya fue superada con la reforma constitucional al artículo 113, en la cual no es determinante, para los efectos de configuración de la responsabilidad del Estado, el que los particulares demuestren el actuar ilícito de los servidores públicos, con lo que se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa. Asimismo, se opta por reconocer la responsabilidad directa del Estado, esto es, la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables. Bajo este sistema no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al órgano estatal. De ahí que si el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal prevé un régimen de responsabilidad distinto al contenido en el precepto constitucional, es inconcuso que este último debe prevalecer, sobre la norma de menor jerarquía.⁵⁵

Para establecer el régimen de responsabilidad patrimonial que se aplica hoy en día respecto a las reclamaciones dirigidas al Estado por los daños que haya ocasionado, cuando se incumpla con el funcionamiento o los servicios adecuados se reconoce al particular que tiene el derecho a demandar directamente al Estado, con el objeto de que se le indemnice por daños sufridos. Dando paso así, a una responsabilidad patrimonial

⁵⁵ Tesis: I.4o.C.144 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, p. 1363, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 168864

cuyo objeto es propiciar y garantizar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, como lo indican los Tribunales Colegiados de Circuito en la siguiente tesis emitida en marzo de 2013.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO.

El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular; esto es, aquella que por acción u omisión incumpla con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio, por lo que en este supuesto el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa), pues lo que determina la obligación y responsabilidad derivada es la realización objetiva del hecho dañoso, imputable al Estado, y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Así, la razón de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización. Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la administración pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obtener la reparación, ya que la actividad administrativa irregular del Estado comprende también lo que la doctrina denomina *faute de service* -funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia-. Bajo estas premisas, la responsabilidad patrimonial debe evaluarse y considerarse sistemáticamente dentro del orden jurídico, siendo que sus funciones y fines son principalmente cuatro, a saber: i) compensación de daños; ii) crear incentivos tendentes a la prevención de daños y accidentes; iii) control del buen funcionamiento de la acción administrativa; y, iv) demarcación de las conductas administrativas libres de la responsabilidad civil.⁵⁶

⁵⁶ Tesis: I.4o.A.35 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3 Libro XVIII, Marzo de 2013, Pág. 2077, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 2003143

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO VIGENTE

2.1. Marco jurídico Constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Se puede decir que a través del tiempo y la evolución legislativa que se ha realizado en nuestro país, hasta llegar actualmente a las recientes reformas constitucionales, que han contribuido a una mejor legislación en favor de los particulares en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, permitiendo un mejor acceso a las reclamaciones cuando estos se vean afectados por actos irregulares del Estado.

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

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, 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.

Esta reforma constitucional se aprobó en el salón de sesiones de la Comisión permanente del Honorable Congreso de la Unión el 15 de mayo de 2002 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año. Su aprobación implicó necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- el pago de la indemnización se efectúa después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde la indemnización.*
- el pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.⁵⁷*

Derivado de la reforma constitucional de 14 de junio de 2002 y de la promulgación de la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional en diciembre de 2004, tenemos que la responsabilidad patrimonial del Estado puede entenderse como la obligación extracontractual, objetiva y directa, que nace como consecuencia de la comisión, por su actividad administrativa irregular, de los daños y perjuicios en los bienes de los particulares que no tienen la obligación jurídica de sufrirlos.⁵⁸

⁵⁷ Olmeda García, Marina del Pilar, Agüero Martínez, Patricia, Op. Cit., p. 201

⁵⁸ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

Esta reforma trajo consigo los términos de responsabilidad objetiva y directa, como consecuencia de esto, *la responsabilidad del estado será directa, puesto que ya no responderá solidaria ni subsidiariamente por el daño que se cause, sino que la exigencia será inmediata, sin necesidad de demostrar la ilicitud, culpa o dolo del servidor que causo el daño reclamado quedando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario, previa sustitución del procedimiento administrativo disciplinario.*⁵⁹ Lo que significa, y representa un avance significativo que el Estado se someta a la Ley como ente de derechos y obligaciones.

Por lo que respecta a las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuestión de determinar y establecer un panorama claro sobre el tipo de responsabilidad, pronunciándose al respecto, y estableciendo lo siguiente:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor

⁵⁹ Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013

que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.⁶⁰

Cuando el artículo 113 de la constitución federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si se causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la misma administración.⁶¹

Luego, entonces se afirma que la formulación normativa de este derecho además, tuvo como propósito asegurar a los particulares en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que dicha indemnización se otorgará conforme a las bases, límites, y procedimientos que establezcan las leyes, se desprende que el legislador ordinario se le otorga una facultad de configuración normativa de ejercicio obligatorio que es consubstancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto al derecho de los particulares a una indemnización por la actividad irregular del Estado.⁶²

⁶⁰ Tesis: P./J. 42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, p. 722, Pleno, Registro: 169424

⁶¹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/6.pdf>, consulta: 20/11/2013

⁶² <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/6.pdf>, consulta: 20/11/2013

2.2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Consideramos importante integrar un apartado para explicar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que este nuevo ordenamiento fijó las bases y procedimientos para indemnizar a quien sufra daños por la actividad administrativa irregular del Estado, reconociendo la responsabilidad objetiva, eliminó el sistema de responsabilidad subsidiaria y subjetiva derivado de la actividad ilegal de un servidor público y deroga el artículo 1927 del código civil federal, logrando así, una transición jurídica del ámbito del derecho civil, al ámbito especial del derecho administrativo.

Esta Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece el objeto de la misma en el artículo primero, al tenor literal siguiente: *artículo 1. ... 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. Así mismo, también encuentra sustento en la jurisprudencia que apoya la legislación estableciendo la procedencia para conocer sobre los procedimientos planteados.*

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007).

De la interpretación de los artículos 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007; 1o. y 17 a 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se advierte que el mencionado tribunal es competente

para conocer del procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales; lo anterior es así, pues la naturaleza jurídica del aludido procedimiento consiste en analizar la reclamación de una supuesta actividad administrativa irregular del Estado que cause daño en los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate; de ahí que no sea exigible una resolución definitiva, ni mayores requisitos para su procedencia.⁶³

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el 1o. de enero de 2005, el legislador encomendó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la tarea de conocer de un nuevo procedimiento sui géneris por virtud del cual los gobernados pueden exigir del Estado la responsabilidad patrimonial derivada de su actividad irregular, reconociéndoles el derecho a una indemnización. Ahora bien, los artículos 17 a 26 del citado ordenamiento regulan lo relativo al aludido procedimiento, destacando que da inicio con la presentación de una reclamación ante el citado tribunal, a la que normalmente debe recaer una resolución que autorice o niegue la indemnización respectiva, asistiendo al reclamante el derecho de impugnar directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal, aquellas determinaciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan su pretensión. Así, el referido

⁶³ Tesis: XIII.1o.33 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, p. 1811, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 170025

procedimiento puede tener dos instancias, la primera, que inicia con motivo de la mencionada reclamación, cuya procedencia no está supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad convencional, pues su propósito no es anular un acto de autoridad administrativa sino condenar a la demandada al pago de una indemnización por el daño causado con motivo de su actuar irregular; y la otra, que da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante. Por tanto, para que proceda una reclamación de responsabilidad patrimonial (primera instancia), sólo se exige que el particular acompañe a su promoción los documentos que demuestren la existencia de una "actividad administrativa irregular del Estado" y una lesión patrimonial producida a raíz de ella, pues éstos le permitirán acreditar ante la Sala la responsabilidad que pretende, en términos del artículo 22 de la comentada ley; por lo que, es ilegal el desechamiento de la reclamación bajo el argumento de que debe cumplir con los requisitos propios de una demanda de nulidad convencional, pues los fines que ambas persiguen son diferentes.⁶⁴

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA INDIRECTA.

Del análisis del proceso que culminó con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, así como de la interpretación teleológica y sistemática de sus artículos 17, 18, 19 y 24, se desprende que la reclamación de la indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de la actividad

⁶⁴ Tesis:VI.3o.A.301 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1811, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 170608

administrativa irregular del Estado, debe enderezarse a través de un procedimiento del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que en funciones de autoridad administrativa se encarga de resolver si existió o no la actividad irregular que afecte a quienes no tienen la obligación jurídica de soportarla, así como de fijar las indemnizaciones que correspondan al afectado para la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la ley de la materia; procedimiento que debe ajustarse también a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual, conforme a su artículo 1o., se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y sus organismos descentralizados respecto a sus actos de autoridad, y es extensiva al mencionado tribunal porque, no obstante ser un tribunal autónomo, al resolver sobre esas reclamaciones no actúa como órgano jurisdiccional, sino con el carácter de autoridad administrativa, surtiéndose a su favor una competencia ampliada en términos de lo previsto en el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor hasta el 6 de diciembre de 2007 (coincidente con lo dispuesto en el artículo 14, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor). Además, de lo establecido en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación con el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se evidencia que la resolución definitiva dictada en ese procedimiento administrativo que niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, es impugnabile en el juicio de nulidad del que también conoce el mencionado tribunal, pero investido en funciones de órgano jurisdiccional y ajustándose en cuanto al procedimiento a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es el ordenamiento instrumental que se aplica en ese juicio. En esos términos, es patente que la reclamación de mérito se deduce inicialmente en un procedimiento administrativo no en un juicio, por lo que las resoluciones que al respecto se emitan, ya sea desechando la pretensión por improcedente o teniéndola por no interpuesta, no pueden calificarse

como sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio (que son las que lo definen en lo principal o lo dan por concluido); por lo que siendo determinaciones emitidas fuera de juicio, el amparo en el que se reclamen no debe tramitarse en la vía directa establecida en el artículo 158 de la Ley de Amparo como competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, sino en la indirecta de que conoce un Juez de Distrito, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución General de la República, y 114, fracción III, de la legislación de la materia.⁶⁵

La implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *contó con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor (1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación) para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias, según fuera el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del decreto, así como para incluir, en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.⁶⁶*

Asimismo, se fijan las bases para el desarrollo del proceso que llevara a cabo el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, el está previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, permitiendo el desahogo de pruebas y formulación de alegatos, establecido en el capítulo III de la ley mencionada, al mismo tiempo que se pronuncia recientemente el pasado abril de dos mil catorce, la primera sala, al respecto.

⁶⁵ Tesis:I.15o.A.93 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, p. 1811, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 170024

⁶⁶ Olmeda García, Marina del Pilar, Agüero Martínez, Patricia, Op. Cit., p. 201

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

El proceso previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto tramitar la indemnización que le corresponde al afectado por haber sufrido un daño a causa de la actividad administrativa irregular del Estado. Por lo tanto, se trata de un proceso biinstancial, en el que en primera instancia se tramita ante la autoridad responsable y en segunda instancia se permite la revisión ya sea por el superior jerárquico de la autoridad que resuelva o vía jurisdiccional por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el trámite ante la autoridad responsable, entre otras cuestiones, debe permitir el desahogo de pruebas y formulación de alegatos. Además, la resolución que se emita tanto en primera como en segunda instancia como mínimo debe contener: lo relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado y el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.⁶⁷

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCESO QUE DEBE SEGUIRSE PARA RECLAMAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO POR AQUÉLLA.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su Capítulo III, establece el procedimiento que habrá de seguirse para exigir la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales. Dicho proceso inicia con el recurso de reclamación que se interpone y tramita ante la entidad o dependencia presuntamente responsable, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Una vez emitida la resolución, dicho acto podrá ser revisado ya sea mediante el recurso de revisión, ante la misma autoridad en vía administrativa, o bien directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En caso de que se optara por la vía administrativa, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión se presenta ante la autoridad que emitió el acto impugnado, dentro de los siguientes quince días a que surta efectos la notificación de dicho acto, debiendo expresar agravios y anexar el acto

⁶⁷ Tesis: 1a. CLXXVIII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Publicación: viernes 25 de abril de 2014 09:32 h, Primera Sala, Registro: 2006250

impugnado. Posteriormente, resuelve el superior jerárquico de la autoridad responsable. Por su parte, en caso que se optara por la vía jurisdiccional, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda se presenta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del acto impugnado, ya sea mediante escrito ante la Sala Regional competente o en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea. Después se emplaza al demandado para que conteste, se desahogan pruebas y se presentan alegatos, para culminar el proceso con la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁶⁸

2.3. Jurisprudencia en materia de Responsabilidad patrimonial del Estado.

La jurisprudencia marca una muy importante pauta, para ampliar el camino hacia una mayor legislación sobre la materia de responsabilidad patrimonial. Con lo que se respalda la intención del constituyente, cuando por conducto de la Cámara de Diputados determinó en el dictamen sobre las propuestas de reformas al artículo 113 constitucional en materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha miércoles 3 de mayo de 2000 Número 505, *que ambas iniciativas proponen reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional. Los miembros de estas Comisiones dictaminadoras coinciden en este punto con las iniciativas, no obstante que en algunos países la responsabilidad del Estado toma su fundamento en las leyes secundarias, sin estar consagrada en sus constituciones. Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución, es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la*

⁶⁸ Tesis: 1a. CLXXVII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Publicación: viernes 25 de abril de 2014 09:32 h, Primera Sala, Registro: 2006254

responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas. Si no se estableciera a nivel constitucional, quedaría a discreción del legislador ordinario establecer un sistema de responsabilidad directa o subsidiaria, con lo que, en primer lugar, no se conseguiría el propósito de proteger plenamente al particular, y, en segundo término, se darían sistemas de responsabilidad distintos en cada entidad federativa, con la consiguiente inequidad e inseguridad jurídica. Por estos motivos, estas Comisiones consideran que las bases de la responsabilidad del Estado deben establecerse a nivel constitucional.⁶⁹

Con el afán de incluir el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y elevarlo a nivel constitucional, se llevan a cabo las reformas a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, sustentada en las múltiples y diferentes sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las cuales se sustenta la reforma al segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004.

El artículo único transitorio del 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, respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, establece que el aludido Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, del análisis sistemático del mencionado precepto transitorio se colige que el 1o. de enero del primer año

⁶⁹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultado: 28/04/2014

siguiente al de su publicación corresponde al 1o. de enero de 2003, y el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación lo constituye el 1o. de enero de 2004, por tanto, dicho Decreto entró en vigor en la fecha últimamente indicada, lo que es acorde con el señalamiento de la parte final del citado precepto, en el sentido de que para proveer a su debido cumplimiento, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, el cual no sería menor a un año ni mayor a dos.⁷⁰

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD.

El análisis sistemático de los procesos legislativos que culminaron con los decretos mediante los cuales se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución General de la República, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y se derogaron los artículos 33 y 34, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 1927 del Código Civil Federal, revela que la intención primigenia del legislador federal fue que de las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado conocieran, mediante un procedimiento

⁷⁰ Tesis:2ª.XXXIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1811, Segunda sala, Registro: 172339

administrativo, ya sea las dependencias o entidades de la administración pública federal a quienes se imputara la conducta generadora del daño o perjuicio, o, en su caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública), y que lo resuelto por estas autoridades fuere revisado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la vía jurisdiccional (juicio de nulidad). Sin embargo, también se evidencia que para evitar la posible parcialidad o discrecionalidad en la que pudieran incurrir las autoridades administrativas en el curso de ese proceso legislativo, se consideró preferible que fuera el mencionado tribunal el que conozca inicialmente de esas reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, a través de un procedimiento regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, actuando como autoridad administrativa y no jurisdiccional. Asimismo, se estableció la procedencia de impugnar la resolución de ese procedimiento ante el mismo órgano jurisdiccional, de conformidad con las reglas establecidas en el Código Fiscal de la Federación, que rigió hasta el 31 de diciembre de 2005 (actualmente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y en términos de la competencia ampliada de aquél, establecida en el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007 (coincidente con las fracciones VIII y XV del artículo 14 de la ley en vigor, publicada el 6 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación).⁷¹

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO

⁷¹ Tesis: I.15o.A.91 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, p. 1814, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro: 170022

MÍNIMO.

La citada norma constitucional no obliga a los particulares a tramitar el derecho que tutela a través de una vía específica -por ejemplo, la administrativa- ni a través de una ley determinada, pues establece un derecho sustantivo en favor de los gobernados que no reclama con exclusividad un ámbito competencial propio; sin embargo no puede concluirse que sus titulares pueden hacerlo valer a través de la vía que más les convenga, sino mediante la que el legislador dispuso para tal fin. Lo anterior, porque el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que los particulares tendrán derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, no permite que escojan la materia y vía que mejor les parezca sin considerar el contexto normativo del orden jurídico en que se ubiquen, por tratarse de una cuestión delegada al legislador ordinario, con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de este derecho.⁷²

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.

El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño

⁷² Tesis:1ª.LV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 591, Primera Sala, Registro: 167385

producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.⁷³

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

⁷³ Tesis:1a. LII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 592, Primera Sala, Registro: 167384

UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.

El citado precepto constitucional contiene un derecho sustantivo cuyas condiciones de desarrollo a nivel secundario y de exigibilidad suponen la división competencial previamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque su última parte señala que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes; y del único artículo transitorio del decreto que introdujo este contenido constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002) se advierte una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes jurídicos del Estado mexicano para adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten del contenido del derecho introducido. Así, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de distintos órganos de gobierno -federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales-, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones delegadas por la Ley Fundamental a la regulación de las leyes que deben emitirse en cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que no restrinjan la extensión del derecho en la forma en que se encuentra tutelado.⁷⁴

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. DEBE RECLAMARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, OBLIGACIÓN QUE NO DESNATURALIZA EL DERECHO CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113

⁷⁴ Tesis: 1ª. LII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 593, Primera Sala, Registro: 167383

CONSTITUCIONAL.

El artículo 113 constitucional concede un derecho sustantivo a reclamar responsabilidad administrativa al Estado, sin especificar la vía por la cual debe ser exigida. Dicho precepto establece que 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; así como que éstos "tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes" otorgando, por tanto, un margen amplio al legislador, quien en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha determinado que las reclamaciones de responsabilidad deben hacerse por la vía administrativa (artículo 18). A juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la necesidad de reclamarla por la vía administrativa -en contraposición a la vía civil-, no desnaturaliza el derecho a recibir una indemnización integral por los daños sufridos por actividad administrativa irregular y, por tanto, no viola el derecho consagrado en el artículo 113 de la Constitución. El hecho de tener que acudir en primera instancia a la propia administración pública no es algo que redunde en un perjuicio definitivo para el particular o que deje al Estado en una posición equivalente a erigirlo, simultáneamente, en juez y parte en el conflicto. En primer lugar, las reclamaciones en la vía administrativa benefician a los ciudadanos, en la medida en que les dan la oportunidad de reclamar por los daños sufridos sin necesidad de iniciar un procedimiento jurisdiccional de naturaleza más larga. Además, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece reglas más beneficiosas respecto de la acreditación del actuar estatal, el daño y el nexo causal, que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual. En segundo lugar, después de la resolución administrativa queda abierta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual si bien es una entidad estatal, será típicamente distinta a aquella a la cual se imputa el daño. Finalmente, queda siempre abierta la vía de los tribunales federales de amparo, lo cual refuerza la inexactitud de sostener que la obligación de reclamar la responsabilidad del Estado por la vía administrativa desnaturaliza el

derecho a ser indemnizado, consagrado en el artículo 113 de la Constitución.⁷⁵

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO.

La mencionada norma constitucional establece un derecho sustantivo en favor de los particulares que se fundamenta en la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, articulada sobre la base de dos características fundamentales: la de ser directa y objetiva. Siendo estas dos características las que determinan la extensión del citado derecho constitucional, es claro que existen actos realizados por el Estado por los cuales no es responsable constitucionalmente. Así, el Tribunal Pleno de esta Corte ha considerado que los daños ocasionados por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, así como la actuación dolosa o culposa de los funcionarios públicos eran aspectos no incluidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Sin embargo, el hecho de que no estén explícitamente contemplados en la Norma Fundamental, debe llevar a concluir que dichas cuestiones pueden ser reguladas en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el precepto constitucional. La anterior conclusión se fundamenta en el criterio de esta Suprema Corte, según el cual los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea federal o local- en su reglamentación. Una técnica válida constitucionalmente para ampliar un derecho constitucional de los particulares es la de ampliar los

⁷⁵ Tesis: 1a. CXLVI/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, p. 228, Primera Sala, Registro: 161199

*supuestos de responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación -y la forma como se regule- dependa el ejercicio del citado derecho, por lo que si en un orden jurídico parcial se decide establecer supuestos que actualicen la responsabilidad patrimonial del Estado, distintos a los establecidos en la norma constitucional, es evidente que los particulares tienen derecho a exigir todas las consecuencias que se deriven de la actuación del Estado, en las vías que se contemplen sin que pueda alegarse su incompatibilidad.*⁷⁶

Todas las anteriores sentencias emitidas por la suprema corte de justicia de la nación, le dan un sustento a la reforma y los motivos por los cuales se llevo a cabo, y que pretende fijar la razón de ser de la reforma realizada teniendo *el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional consistió en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado responsable que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.*⁷⁷ El objeto de las sentencias que sustentan los motivos y razones para llevar a cabo la reforma constitucional en el 2002, al párrafo segundo del artículo 113, también dieron acceso a recientes sentencias que establecen el cumplimiento al derecho otorgado objeto de la reforma.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN.

Para dar un efectivo cumplimiento al derecho sustantivo establecido en el artículo 113 constitucional, la restitución de los daños causados por el actuar administrativo irregular, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior. Así, la indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a lo siguiente: (a) el daño físico

⁷⁶ Tesis: 1a. LIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 590, Primera Sala, Registro: 167386

⁷⁷ Olmeda García, Marina del Pilar, Agüero Martínez, Patricia, Régimen de responsabilidad patrimonial del servidor público, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2007, p. 207

o mental; (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; (d) los perjuicios morales; y, (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. Así, tal indemnización debe ser "justa", en el sentido de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.⁷⁸

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.

La responsabilidad patrimonial del Estado no tiene como única función la compensación de daños, sino también que la administración se configure y estructure de modo que cumpla adecuadamente todas y cada una de sus funciones, puesto que el bien tutelado con dicha figura jurídica es una administración pública eficiente, y en el evento de que no se satisfaga esa condición, deberá restituirse a través del pago o indemnización el daño sufrido. En estos términos, el reclamo de indemnización debe realizarse conforme a la legislación específica para ello, que resulta ser la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual 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 sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Así, como desde el punto de vista legal y doctrinario, para la procedencia del pago indemnizatorio deben colmarse los siguientes extremos: a) daño o perjuicio causado (real y directo); b) actividad administrativa irregular; c) nexo causal; y, d) la no concurrencia de eximentes de responsabilidad, el artículo 21 del citado ordenamiento establece, para esos efectos, los siguientes elementos: a) en los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, debe quedar en evidencia la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado; esto es, deberá probarse fehacientemente o, en su defecto; b) la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales relevantes, 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 sobrevenidas que haya podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.⁷⁹

⁷⁸ Tesis: 1a. CLXXIII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Publicación: viernes 25 de abril de 2014 09:32 h, Primera Sala, Registro: 2006253

⁷⁹ Tesis: I.4o.A.36 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3 Libro XVIII, Marzo de 2013, Tribunales Colegiados de Circuito, Pág. 2074, Registro: 2003140

CONCLUSIONES

El desarrollo de la responsabilidad patrimonial en México, ha tenido una transformación considerable aun y cuando ha sido lenta o un tanto retrasada conforme a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, han sido significativos los avances logrados en comparación claro con los antecedentes que se obtuvieron, partiendo desde un total desconocimiento de la responsabilidad por parte de un Estado prepotente y sin un mínimo de respeto hacia el gobernado que era afectado por diversas cuestiones o actividades desempeñadas por el mismo Estado, transformándose poco a poco, dando acceso así al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Y si bien, los primeros reconocimientos no contemplaban totalmente la responsabilidad del Estado, la intención es cambiar para bien, por lo que se pretendía incorporar con el paso del tiempo una responsabilidad directa y objetiva del Estado en materia de responsabilidad patrimonial, con ese objeto se lleva a cabo la reforma al segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Es así, que a partir de esta evolución legislativa que sufrió nuestro país, hasta llegar a las actuales reformas constitucionales, que permiten a los gobernados, interponer un juicio contencioso administrativo reclamando al Estado la responsabilidad por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, les cause en sus bienes o derechos de estas particulares, haciendo más efectiva esta reforma a mi parecer, el establecimiento de la responsabilidad de manera objetiva y directa. Dándoles así a los particulares el derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, claramente que la reclamación que se interponga para reclamar al Estado una indemnización por responsabilidad patrimonial, debe de cumplir con los requisitos establecidos.

Cabe mencionar que, a partir de la reforma constitucional en 2002, se han agregado reformas a la Ley reglamentaria, el 30 de abril de 2009 se reformo y adiciono el artículo 2º de la Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano. Aunado esto y acorde a las reformas constitucionales de 2011, en materia de derechos humanos, nos brindan un mayor panorama de estudio en la materia de la esta institución de responsabilidad patrimonial del Estado.

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, no es una materia de estudio nueva, sin embargo, muy poco se estudia y se practica, aun y cuando la actividad administrativa irregular siempre está presente, mientras que todos se quejan y protestan, pero el límite de sumisión al Estado depende del daño que se cause, o la paciencia para soportar daños a nuestro patrimonio o a nuestros derechos, por esos motivos se estableció en las reformas realizadas, y que han ido incorporándose, pretenden brindar una seguridad jurídica y mayor certidumbre frente a estos casos de afectación.

Sin embargo, no solo basta que se fijen las leyes y reglamentos, hace falta ejercerla de una manera correcta y sobretodo que no se quede estancada la institución ya que si bien, se puede apreciar ciertos avances, siempre hace falta seguir perfeccionando, adecuando y planteando lo que podría afectar en un futuro o en ciertos casos actuales. De la misma ley de la materia, hoy vigente se puede apreciar que si bien, establece las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a los particulares que sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La indemnización a la que tienen derecho los particulares debe sujetarse a los términos y condiciones establecidos por la ley, esto conlleva a que de igual manera se regule la manera en que se debe de cubrir tales indemnizaciones, indicando que los entes públicos cubrirán a cargo de sus respectivos presupuestos, y los pagos se realizaran conforme a la disponibilidad presupuestaria, sin afectar el cumplimiento de objetivos.

Sin embargo, a mi punto de vista, debe dejar en claro su proceder ya que en determinado momento podría ocasionar el mismo problema que siempre ha estado presente a la hora que se trata de reclamar al Estado los daños que ha

ocasionado por motivo de un actuar irregular, dejando al particular en un estado de incertidumbre jurídica e indefensión, así como una falta de seguridad jurídica, debido a que en el caso de ejercer el derecho garantizado constitucionalmente al pago de una indemnización en contra del Estado, el ente público al cual se le reclama específicamente el actuar irregular que causo daños en el patrimonio o lesiono los derechos del particular, no cuanta con la partida presupuestal o de llegar a contar con ella no es suficiente, lo que se entendería una imposibilidad del Estado para cumplir, dejando lo establecido en la Ley como simple poesía, imposibilitando su cumplimiento.

Es importante, determinar el caso para su estudio y hacer notar lo faltante en la ley con el afán de eliminar esas fracturas de la misma ley, que solo detienen el crecimiento de una sociedad. Para cumplir con los objetivos buscados en las reformas que buscan una responsabilidad directa y objetiva del Estado, reforma que no contemplo que solo se establezca una responsabilidad al Estado, de una manera simbólica, sino que se cumpla y se indemniza en al particular en el caso que el Estado le ocasione perjuicios.

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 2008
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2002
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2o Cursos, Oxford, México, 2006
- Olmeda García, Marina del Pilar, y Agüero Martínez, Patricia, Régimen de responsabilidad patrimonial del servidor público, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2007
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Porrúa, México DF., 2001

FUENTES INFORMÁTICAS

- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/6.pdf>, consulta: 20/11/2013
- Tenorio Cruz, Ixchel, Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Régimen de la concesión, consulta: 20/11/2013
- <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>, consulta: 20/11/2013
- Quiroz Ruiz, Sara Luz, La responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo, <http://www.letراسjuridicas.com/volumenes/6/quiroz6.pdf>, consulta: 14/03/2014
- <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>, edición 22.a, consulta: 15/04/2014

- <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consulta: 28/04/2014
- Castro Estrada, Álvaro, La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional Legislativo, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/28.pdf>, consulta: 01/05/2014
- <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24361&Clase=DetalleTesisEjecutorias>, consulta: 07/05/2014
- <http://www.diarioresponsable.com/portada/opinion/13529-el-derecho-deber-a-la-responsabilidad-publica-ante-la-sociedad.html>, consulta: 08/05/2014
- Hurtado Cisneros, Alfredo, La Responsabilidad En La Administración Pública En México. Un Enfoque Desde La Teoría Del Control, <http://www.journals.unam.mx/index.php/rfdm/article/viewFile/30209/28066>, consulta: 08/05/2014
- Ávalos Aguilar, Roberto, Innovación De La Gestión Pública: Análisis Y Perspectiva, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>, consulta: 08/05/2014
- Wolf, Adam, Responsabilidad Dentro De La Administración Pública, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1317/4.pdf>, consulta: 14/05/2014
- <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

CONSULTA PERIÓDICA

- Baqueiro Rojas, Edgar, diccionarios jurídicos temáticos, derecho civil, volumen 1, Oxford, México, 2000,
- Carrasco Iriarte Hugo, Diccionario de derecho fiscal, Tercera edición, Oxford University press, México, 2007
- Diccionario Esencial de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A., Pazuelo de Alarcón Madrid, 2006
- Nuevo diccionario Jurídico Mexicano P-Z (UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS) Editorial Porrúa, México 2001

FUENTES NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado