HOMENAJE DE AIDA AL PROFESOR D. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Directores
JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ

tirant lo blanch
homenajes & congresos

Copyright ® 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© VV. AA.

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-2757-2019
ISBN: 978-84-1336-106-2
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: *atencioncliente@tirant.com*. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en *www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa* nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: *http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf*

Índice

RELACIÓN DE AUTORES..... 31
PRÓLOGO "Sobre Jesús Gónzalez Pérez", Jesús González Salinas..... 37
PRÓLOGO, Agustín Gordillo 39
A MODO DE PRÓLOGO, Tomás- Ramón Fernández 41
PRÓLOGO, Jorge Fernández Ruiz y Juan Francisco Pérez Gálvez 47

PARTE I
EL LEGADO: UNA NATURAL AFINIDAD CULTURAL Y ACADÉMICA, Y LA EXISTENCIA DE UNA PROFUNDA RELACIÓN FRATERNAL

Capítulo 1

EL SUEÑO DE "HACER LAS AMÉRICAS" Y "HACER LAS ESPAÑAS": UN VIAJE DE IDA Y VUELTA QUE HA PROPICIADO EL LEGADO DE UNA NATURAL AFINIDAD CULTURAL Y ACADÉMICA, Y LA EXISTENCIA DE UNA PROFUNDA RELACIÓN FRATERNAL
Juan Francisco Pérez Gálvez

I. JUSTIFICACIÓN DE ESTE TRABAJO. UN TRIBUTO Y UN RECONOCIMIENTO A NUESTRA COMUNIDAD ACADÉMICA Y CULTURAL, QUE HA CONTADO CON UN EMBAJADOR DE EXCEPCIÓN: D. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ..... 62
II. EL CAUDAL MÁS VALIOSO QUE ESPAÑA PROPORCIONÓ AL NUEVO MUNDO FUERON LOS SERES HUMANOS, QUE, A PESAR DE TODAS LAS SITUACIONES, CONSTITUYÓ UN ELEMENTO PROFUNDAMENTE RENOVADOR.. 65
III. SIN LA EMIGRACIÓN, LA HISTORIA DE ESPAÑA SERÍA DIFERENTE..... 74
IV. HOY, LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA, ESTÁ VOLCADA EN LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: UN NUEVO PARADIGMA QUE PRETENDE OTORGAR DIGNIDAD A LAS PERSONAS..... 77
V. FINAL..... 79

PARTE II
DERECHOS HUMANOS, DIGNIDAD DE LA PERSONA Y ÉTICA PÚBLICA

Capítulo 2

ÉTICA PÚBLICA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
Romeu Felipe Bacellar Filho

I. A JUSTA HOMENAGEM AO PROFESSOR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ..... 85

III. ELEMENTO DEFINITORIO 477
IV. ¿CÓMO DIFERENCIARLO DEL MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD? 482
V. FINAL 484

Capítulo 25

LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO: SU REPERCUSIÓN EN LA POSICIÓN JURÍDICA DEL INTERESADO

María Zambonino Pulito

I. PRELIMINAR: LAS DIVERSAS POSICIONES DEL INTERESADO ANTE EL TRÁMITE 487
II. LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO: EL LIMITADO ALCANCE DEL DERECHO A LA NO TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. 491
1. Ámbito de aplicación 493
2. El plazo de caducidad 494
3. La concurrencia del interés general o existencia de terceros interesados. 496
4. La perención y su relación con otras figuras afines: la precariedad del derecho a la no tramitación del procedimiento 498
III. CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS A INSTANCIA DEL INTERESADO: LA SUJECIÓN DEL INTERESADO A LA POTESTAD DE NO TRAMITAR EL PROCEDIMIENTO Y SUS LÍMITES 502

PARTE IV
DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, URBANISMO-VIVIENDA, SALUD Y NUEVAS PERSPECTIVAS

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Capítulo 26

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Manlio Fabio Casarín León

I. INTRODUCCIÓN 513
II. BREVES ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MÉXICO 515
III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO 520
IV. CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA 522
V. REFLEXIONES FINALES 530

Capítulo 26

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Manlio Fabio Casarín León
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Veracruzana (México)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVES ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MÉXICO. III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. IV. CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA. V. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo del Estado constitucional y democrático se sustenta en tres principios fundamentales: a) el de legalidad, que implica el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución y orden jurídico emanado de ésta; b) el de responsabilidad patrimonial, que le atribuye a la Administración y demás entes públicos una inevitable secuela incidental de daños residuales, así como la constante creación de riesgos derivados de su actividad e incidencia en la vida colectiva, mismos que tiene el deber de resarcir, y c) el de garantía reforzada de los derechos humanos, traducido en el deber de promoverlos, respetarlos y tutelarlos de manera efectiva, básicamente a través de una buena y eficiente Administración Pública.

Con relación al segundo principio, su nacimiento,[1] evolución y desarrollo en el ámbito del derecho público ha estado vinculado tanto a la activi-

---

[1] Dentro de los antecedentes más relevantes mediante los cuales se instituye la responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos francés, básicamente a partir del célebre *arrêt* Blanco del 6 de febrero de 1873, al resolver un conflicto de competencia planteado por un tribunal civil de Burdeos ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente empleada de la factoría de tabacos del Estado, misma que fue atropellada

dad legal como aquella de carácter ilícito del ente estatal, siendo requisito inexcusable –a partir de su naturaleza objetiva y directa– la existencia de un daño o perjuicio que deba ser reparado o indemnizado.[2]

En México, la responsabilidad patrimonial del Estado fue incorporada mediante reforma constitucional en el año 2002 y desarrollada por ley reglamentaria a finales de 2004. Su reconocimiento, básicamente inspirado en el derecho español, dejó atrás las regulaciones jurídicas de la responsa-

---

por un vehículo de la misma corporación. En este asunto se determinó que las responsabilidades en que puede incurrir el ente estatal por los daños causados a los particulares, tratándose de actos atribuidos a personas que emplea en el servicio público no pueden estar reguladas por los principios establecidos en el Código Civil, siendo la autoridad administrativa la única competente para conocer del asunto a partir de reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y aquellas que surjan de conciliar los intereses del Estado y los privados. *Vid.* Jorge FERNANDEZ RUIZ y Manlio Fabio CASARÍN LEÓN, *Derecho administrativo del Estado de Veracruz,* Porrúa-UNAM, México, 2016, pp. 396-398.

2 Desde sus origenes, diversas teorías han tratado de explicar los fundamentos de la responsabilidad extracontractual del Estado. Dentro de las más importantes se encuentran: 1) la teoría de la responsabilidad por riesgo creado –defendida por León Duguit–, basada en el principio de que el ejercicio de una facultad o la prestación de un servicio público implican un riesgo, por tanto, si con motivo de ese ejercicio se causa un daño el Estado debe repararlo. *Vid. Las transformaciones del Derecho (Público y privado),* trad. Adolfo Posada y Ramón Jaén, Editorial Heliasta SRL, Buenos Aires, 1975; 2) la teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas –propuesta por George Teissier–, que supone la actividad de la Administración en interés de la colectividad, resultando injustificada la discriminación que se produce cuando alguno de sus miembros resulta afectado por aquélla y no se le repara el menoscabo sufrido. *Vid. La Responsabilité de la puissance publique,* París, 1906; 3) la teoría de la equidad y enriquecimiento ilegítimo –atribuida a Otto Mayer–, quien sostiene que cuando se causan perjuicios desiguales y desproporcionados a los particulares por parte del Estado, se genera un enriquecimiento ilegitimo que debe indemnizarse con cargo a la colectividad, en aras de la equidad. *Vid. Derecho administrativo aleman,* t. 1 trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949; 4) la teoría de la solidaridad humana –sustentada por Pedro Guillermo Altamira–, para la cual los cimientos de la doctrina de la responsabilidad estatal deben buscarse en el principio de solidaridad que es precisamente el que informa e impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad. *Vid. Responsabilidad extracontractual del Estado,* Assandri, Córdoba, 1942; 5) la teoría del bien común –propuesta por Julio I. Altamira Gigena–, quien señala que la comunidad no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración, correspondiéndole a esta última indemnizar los perjuicios que ocasione. *Vid. Responsabilidad del Estado,* Astrea, Buenos Aires, 1973, y 6) la teoría de la lesión antijurídica –desarrollada por Eduardo García de Enterría–, misma que sirvió de base para el reconocimiento e incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país, a la que haremos referencia más adelante.

bilidad estatal de naturaleza civil (subjetiva, subsidiaria y solidaria), basada en la culpa o actuación ilícita del servidor o funcionario público, para configurarse como una responsabilidad objetiva y directa (acotada), generada por los daños causados a los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular de la Administración Pública y demás entes estatales, que no tengan el deber jurídico de soportar.

Desde entonces, la institución resarcitoria ha sido objeto de análisis e interpretación tanto doctrinal como jurisprudencial a la luz de los casos planteados ante los órganos jurisdiccionales competentes, destacando los criterios emitidos por los tribunales poder judicial de la federación tendientes a precisar su naturaleza y alcances, a efecto de poderla garantizar adecuadamente.

Tomando en cuenta lo anterior, nos proponemos en el presente trabajo abordar brevemente los antecedentes y marco jurídico vigente de la responsabilidad patrimonial en el Estado mexicano, exponiendo a continuación las principales líneas argumentativas sostenidas en la jurisprudencia de la Suprema Corte, Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito que han contribuido a su esclarecimiento y precisión, concluyendo con algunas reflexiones en torno a los aspectos que necesariamente se tendrán que valorar a futuro para su desarrollo y consolidación.

II. BREVES ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MÉXICO

Durante el s. XIX y principios del XX, varias leyes y disposiciones administrativas intentaron instaurar la responsabilidad del Estado en nuestro país; entre ellas, las Leyes de Reclamaciones de octubre de 1855 y noviembre de 1917, que tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas de daños ocasionados por acciones bélicas. A pesar de dichas legislaciones, la irresponsabilidad del ente estatal se hacía manifiesta al no resarcir los daños generados por actos provenientes de sus órganos y funcionarios, aun cuando estos últimos fueran demandados por los particulares y resultaran condenados en juicio, en virtud de acreditar su insolvencia en la gran mayoría de los casos ante la autoridad judicial.[3]

Más adelante, en 1928 se introdujo la responsabilidad del Estado por la actuación indebida de sus servidores públicos en el Código Civil para el

---

[3] *Vid.* FERNANDEZ RUIZ y CASARÍN LEÓN, *op. cit.*, p. 408.

Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal;[4] dicho ordenamiento estableció en su artículo 1928 una responsabilidad de carácter subsidiaria, al establecerse la obligación estatal de resarcir los daños causados por los funcionarios en el ejercicio de las actividades que les estuvieran encomendadas, pero que solamente se haría efectiva si aquéllos no tuviera bienes o éstos fueran insuficientes para cubrir el menoscabo generado al particular.[5]

Más tarde, en 1941 se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, la cual estableció en su artículo 10 la responsabilidad civil del Estado cuando una reclamación se fundara en actos u omisiones de los que conforme a derecho dieran origen a la misma, sin que fuera preciso demandar previamente al o los funcionarios responsables, siempre que su conducta implicara una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.[6]

En 1982, mediante reforma al Código Civil para el Distrito Federal (art. 1916) se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado para contemplar el daño moral; posteriormente el 10 de enero de 1994 se aprobaron reformas a diversos ordenamientos legales, entre ellos, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (arts. 1927 y 1928), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 77 bis),[7] la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (art. 23),[8] la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

---

4 Actualmente Código Civil Federal.

5 Esta responsabilidad tenía una naturaleza subjetiva fundamentada en la culpa del funcionario público. Sus alcances fueron muy limitados pues no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, además de que su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar una nueva reclamación judicial contra del Estado; asimismo, en los casos en que el afectado lograba obtener resolución favorable, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo. *Vid.* FERNANDEZ RUIZ y CASARÍN LEÓN, *op. cit.*, p. 409.

6 Este intento por introducir la responsabilidad patrimonial del Estado resultó tan ineficaz como aquella establecida anteriormente en el Código Civil, en virtud de que ponía en evidencia la situación de vulnerabilidad e injusticia de las personas que sufrían los daños provenientes de la actuación de las autoridades estatales (principalmente las administrativas), lo que llevó a su derogación en el año 1988.

7 Abrogada mediante decreto publicado el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se expidieron diversas leyes secundarias del sistema nacional anticorrupción, en particular, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

8 Abrogada mediante decreto publicado el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se expidieron diversas leyes secundarias del sistema nacional

del Distrito Federal (art. 21),[9] la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 10) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (art. 2),[10]en cuya virtud el Estado mexicano asumió una responsabilidad subsidiaria para ilícitos cometidos con negligencia, y otra de carácter solidaria derivada de los daños –tanto materiales como morales– causados dolosamente por sus agentes o representantes, comprendiendo el pago de perjuicios; asimismo, se estableció la obligación de asignar una partida presupuestal para cubrirlos e incluso el derecho de repetir en contra del sujeto u órgano responsable, ampliándose y simplificándose los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones, pudiendo incluso reclamarse a través de las comisiones de derechos humanos.[11]

La evolución legislativa descrita, nos indica que las primeras regulaciones de la institución resarcitoria del Estado se realizaron en el ámbito del derecho público; sin embargo, el insuficiente desarrollo de sus principios así como la ausencia de una doctrina consolidada en la materia, hizo de la teoría general de la responsabilidad civil a través de la culpa del funcionario el eje mediante el cual se estructuró el marco de la responsabilidad pública.

De esta manera se explica que la responsabilidad estatal fuera preponderantemente civil y de carácter subjetiva, subsidiaria en una primera etapa y solidaria posteriormente, con las consecuencias negativas apuntadas párrafos atrás. La necesidad de incorporar en nuestro ordenamiento jurí-

---

anticorrupción, en particular, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

9 Esta Ley fue abrogada posteriormente por diversos ordenamientos que regularon el contencioso-administrativo en el Distrito Federal. Actualmente el artículo 3, fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad federativa el 1 de septiembre de 2017, le otorga competencia para conocer de las resoluciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

10 Este ordenamiento fue abrogado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006, mediante la cual se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, encontrándose actualmente contemplada en el artículo 4 la obligación de asignar una partida presupuestal para cubrir la responsabilidad patrimonial del Estado.

11 Actualmente existen leyes especiales que contemplan supuestos de responsabilidad estatal como la Ley de Expropiación, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley del Servicio Postal Mexicano, la Ley de Aviación Civil, la Ley Aduanera, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y la Ley General de Víctimas.

dico una garantía de integridad patrimonial más justa,[12]capaz de proteger de forma adecuada tanto los derechos e intereses de los gobernados como el interés público del Estado (con motivo de su actividad en general), era una decisión impostergable.

Es así que la responsabilidad extracontractual del Estado (de naturaleza objetiva y directa), con principios y bases ancladas en el derecho público, se perfila como institución que sustituiría a aquella de tipo civil, subjetiva e indirecta, fundada en la culpa o hecho ilícito atribuido al servidor público. Tal y como lo refiere Eduardo García de Enterría,[13] el fundamento de la responsabilidad patrimonial se ha desplazado desde la perspectiva tradicional de la acción del sujeto responsable a la del patrimonio de la persona lesionada, convirtiéndose en un mecanismo objetivo de reparación ante la acción u omisión de la Administración.

En este sentido, afirma el jurista español, el concepto de lesión debe distinguirse de la noción tradicional de perjuicio, entendida en un sentido puramente económico o material que implica un detrimento o pérdida patrimonial cualquiera. Sostiene que para que exista la lesión –y que pueda ser resarcible por el Estado– resulta indispensable que la misma sea antijurídica, la cual no deriva del hecho de que la conducta del agente estatal sea contraria a derecho, sino en virtud de que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo (antijuridicidad objetiva).[14]

---

12 Como afirma Jesús González Pérez, la reparación integral de los daños sufridos por la actividad de la Administración Pública constituye el objeto de la obligación en la responsabilidad patrimonial, cuyo fundamento descansa en el principio de igualdad ante las cargas públicas. *Vid. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas,* 2ª. ed., Civitas, Madrid, pp. 233-234.

13 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo II,* 6ª. ed., Civitas, Madrid, 1999, p. 371. En España, la Ley de Expropiación Forzosa (1954) estableció por primera vez en su artículo 121 la cláusula de la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa, en los siguientes términos: *Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo.*

14 De acuerdo con el autor, la antijuridicidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica, pues, del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la Administración causante material del daño, a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos que despliega su operatividad postulando la cobertura del daño causado en tanto no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trata. Por lo tanto, concluye que hay lesión y por lo tanto responsabilidad patrimonial de la Administración,

En México, es a través de la obra de Álvaro Castro Estrada que se impulsa la incorporación de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado en el ámbito constitucional y legal, basada esencialmente en la teoría de la lesión antijurídica desarrollada por el derecho español, misma que actualmente de una concepción más amplia de los derechos fundamentales con la finalidad de respetar la dignidad y el patrimonio de los gobernados, aplicando un principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho.[15]

Afirma el jurista mexicano que la responsabilidad directa se basa en la obligación del Estado de proveer servicios públicos y no en una simple cobertura de la responsabilidad personal de sus agentes, cuando produzcan daños o afectaciones con su actuar ilícito; de ahí que un sistema de esta naturaleza está concebido para proteger a aquellos particulares que no tienen el deber de soportar los daños y perjuicios que le ocasione la Administración, sin que esto signifique encubrir o solapar a sus servidores públicos cuando actúen ilegalmente, pues en todo caso el Estado cuenta con la acción de regreso para exigirle al responsable que cubra el monto de lo pagado.[16]

Para que un daño pueda ser resarcible necesita ser real, actual, evaluable económicamente, individualizado en relación con una persona o grupo de personas, comprendiéndose aquellos de carácter material, personal y moral, además de provenir de la acción u omisión de la Administración Pública, ya sea por hechos materiales o actos jurídicos propiamente dichos.[17]

---

siempre que no existan causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido, además de que no concurra un título jurídico o imponga como rigurosamente inexcusable el perjuicio contemplado. Para tal efecto, expone situaciones que son legalmente inexcusables y que por lo tanto el gobernado tiene el deber jurídico de soportar, tales como el pago de un impuesto, la ejecución de una determinación administrativa o judicial, el cumplimiento de una sanción, los riesgos voluntariamente aceptados de los actos propios, las consecuencias derivadas del incumplimiento de contratos y, en general, cualquier tipo de obligación impuesta legalmente. *Ibidem,* pp. 371-373.

15 Álvaro CASTRO ESTRADA, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 1997, p. 397. Al respecto, sostiene que no solamente se trata de una garantía de integridad patrimonial de los particulares que protege tanto a los bienes como derechos de las personas, sino de una auténtica instancia de mejoramiento de la Administración Pública cuya finalidad se orienta al servicio de la sociedad.

16 *Ibidem,* p. 403.

17 *Vid.* Del mismo autor, "La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo" en Isaac Augusto DAMSKY, Miguel Alejandro

A este respecto, resulta imprescindible hacer referencia al nexo causal como elemento toral de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa, pues mediante éste se conoce y se prueba la vinculación relacional de causa a efecto entre el daño o lesión resarcible y la actividad imputable al ente estatal. En materia de prueba, Castro Estrada sostiene que sería válido afirmar que la relación causal entre daño e imputación al Estado, por ser consecuencia de su actividad, es tan importante como el concepto de culpa en materia de acreditación de la responsabilidad subjetiva.[18]

En términos generales, con los matices y modulaciones normativas de cada país,[19]los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado, y en especial de las Administraciones Públicas, se basan en: a) la existencia de un daño, resarcible, cierto y real, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas; b) que sea imputable a la organización administrativa, por ser efecto de su actividad, y c) el nexo causal entre una y otra, esto es, la acción u omisión imputable a la Administración, que cause el daño o lesión que los particulares no tienen el deber legal de soportar.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El 14 de junio de 2002, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional al artículo 113 mediante la cual se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo para incorporar la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.[20]Dentro de las principales consideraciones que el Poder Revisor de

---

LÓPEZ OLVERA y Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, UNAM-IIJ, México, 2007, pp. 542-543.

18 *Ibidem,* p. 544.

19 Para un panorama general de la Institución, *vid.* Miguel PÉREZ LÓPEZ, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa" *Alegatos,* Núm. 43, septiembre-diciembre, UAM, México, (1999), pp. 577-592 y Manuel MOGUEL CABALLERO, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006.

20 El texto originalmente aprobado quedó de la siguiente forma: *Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado". Artículo 113. .....La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.* Actualmente, dicho contenido pasó al último párrafo del artículo 109 constitucional en virtud de la reforma de 27 de mayo de 2015, mediante la cual se incorporó

la Constitución plasmó en la exposición de motivos, destaca que la responsabilidad patrimonial establecida de manera directa se traduce en un mecanismo de equidad en las cargas publicas, evitando que quien sufre un daño tenga que soportarlo inequitativamente; para ello, no hay necesidad de demostrar la culpa del servidor publico sino únicamente la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

De igual forma, estimó conveniente acotar la responsabilidad patrimonial a los actos y actividad de la Administración Publica, en virtud de que la mayor cantidad de daños producidos se insertan en el sector que corresponde al Poder Ejecutivo, así como extenderla únicamente a la actuación materialmente administrativa de los órganos legislativo y judicial que causen lesión o menoscabo a los bienes y derechos de los particulares.[21]

El 31 de diciembre de 2004 se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que en su objeto destaca la fijación de las bases y procedimientos para reconocer el derecho de los particulares a la indemnización como consecuencia de la actividad administrativa irregular del ente estatal, cuando sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos que no tengan obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el menoscabo de que se trate (art. 1).

De acuerdo con la Ley, el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial se iniciará por reclamación de la parte interesada ante la dependencia, entidad u organismo presuntamente responsable, señalando –en su caso– a los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.[22]La nulidad o anulabilidad de actos administrativos que se

---

en nuestro país el denominado Sistema Nacional Anticorrupción, modificándose a su vez el Título Cuarto, para quedar en los siguientes términos: *"De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"*.

21 *Vid. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_152_DOF_14jun02.pdf* [fecha de consulta 12 de mayo 2019].

22 El procedimiento de reclamación fue modificado mediante reformas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2009, en virtud de las críticas que generó su redacción original. En efecto, se establecía que el particular debía acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para reclamar el daño sufrido, lo que propició una gran confusión al considerar como autoridad administrativa y no jurisdiccional al Tribunal, además de que la impugnación de sus determinaciones se debía llevar a cabo ante ese mismo órgano sin

determinen a favor del particular, tanto por vía administrativa como jurisdiccional, no presupone por sí mismo el derecho a la indemnización (art. 20).

Las resoluciones que recaigan a las reclamaciones formuladas por los particulares, deberán contener como elementos mínimos: 1) la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como la valoración del daño o perjuicio causado; 2) El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y 3) en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley, se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular. En caso de que la autoridad niegue el derecho a la indemnización, o reconociéndola establezca un monto que no satisfaga al interesado, este último podrá impugnar la resolución mediante recurso de revisión en vía administrativa o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en sede jurisdiccional (arts. 23 y 24).

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario originalmente previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ahora Ley General de Responsabilidades Administrativas) se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave (art. 31).

Finalmente, derivado de la reforma realizada en abril de 2009 al artículo 2 de la Ley, sus preceptos serán aplicables –por cuanto hace al pago de indemnizaciones– para el cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de la Comisión Interamericana y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aceptadas por el Estado Mexicano.

IV. CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA

A partir del reconocimiento e incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país, los tribunales del poder judicial de

---

considerar que desempeñaría un doble papel de autoridad al juzgar el caso, esto es, como autoridad demandada que resolvería la reclamación (vía administrativa) y como órgano de control de dicha determinación (vía jurisdiccional).

la federación comenzaron una ardua labor interpretativa encaminada a esclarecer y deteminar sus alcances a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que la regulan.

En este sentido, destaca la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia al sostener que habrá "responsabilidad directa" cuando el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que estos últimos podrán exigirla acreditando la irregularidad de su actuación sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que los haya causado; y que será una "responsabilidad objetiva" porque el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por dicha actividad irregular, entendiendo por esta última a los actos de la Administración realizados de manera ilegal o anormal, que no atienden a las condiciones normativas o parámetros creados por ella misma.[23]

Más adelante, la Primera Sala de la Corte determinó que cuando en la prestación de un servicio público se cause 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 (reparación integral o justa indemnización).[24] En el caso concreto, sostuvo que la actividad irregular también comprende la deficiente prestación de un servicio público, por lo que la actuación negligente del personal médico que

---

23 "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". Tesis: P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

24 "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE". Tesis: 1a./J. 31/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, p. 752. Existe un criterio aislado precedente, mismo que aparece con el rubro "DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE". Tesis: 1a. CLXII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 802, el cual en su parte conducente señala que quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que ésta constituyó una violación a un derecho o a diversos derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte a efecto de que puedan ser "reparadas integralmente"; en algunos casos, el estándar de "reparación integral" podrá alcanzarse mediante una indemnización siempre y cuando no pueda restablecerse a la persona afectada a la situación en que se encontraba antes de la violación y la medida indemnizatoria o compensatoria sea suficiente para considerarla "justa".

labora en las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) que cause un daño a los bienes o derechos de los pacientes, sea por acción u omisión, queda comprendida en este supuesto.[25]

Por su parte, la Segunda Sala del Máximo Tribunal, determinó que la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto de su funcionamiento regular o lícito, por lo que extender su ámbito protector a los actos normales o regulares de la Administración Pública sólo puede tener efectos mediante reforma constitucional, sin que esa ampliación protectora pueda establecerse por ley reglamentaria u otras normas secundarias.[26]

Dentro de los aspectos más relevantes que han sostenido en criterios aislados ambas Salas de la Suprema Corte, destacan los siguientes:

a) La improcedencia de condenar al Estado al pago de daños punitivos, pues implicaría que pague indemnizaciones mayores a la que corresponda por la adecuada reparación de las lesiones materiales e inmateriales que sufra la víctima.[27]

b) La inconstitucionalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al excluir injustificadamente a los menores de edad para acceder a una indemnización por daños personales, en virtud de su situación especial y conforme al principio de igualdad.[28]

---

25 "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". Tesis: 1a./J. 129/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 899.

26 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES". Tesis: 2a./J. 99/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, p. 297.

27 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA AL PAGO DE DAÑOS PUNITIVOS". Tesis: 2a. LVI/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, p. 1483.

28 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE DEFINE LOS PARÁMETROS DE INDEMNIZACIÓN, ES INCONSTITUCIONAL CUANDO ES APLICADO A UN MENOR DE 15 AÑOS". Tesis: 2a. XXXI/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 53, abril de 2018, Tomo I, p. 861.

c) De existir un pago al particular por concepto indemnizatorio obtenido en una vía distinta y por los mismos hechos, se deberá restar del monto de la reparación integral determinada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.[29]

d) Las legislaturas locales incurren en una omisión legislativa absoluta (violatoria de los principios constitucionales), si no adecuaron sus leyes al modelo constitucional que incide en la responsabilidad objetiva y directa, con el derecho de los particulares a ser indemnizados debidamente.[30]

e) La regularidad del actuar administrativo es un punto jurídico que compete ineludiblemente al estudio del fondo de la reclamación, por lo que el desechamiento por notoriamente improcedente de aquélla, viola los derechos de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso.[31]

f) La determinación jurisdiccional de la ilegalidad del acto administrativo no se traduce en la acreditación de la actividad administrativa irregular, que sirve de base para sustentar la reclamación que los gobernados interpongan por la responsabilidad patrimonial del Estado.[32]

---

29 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. METODOLOGÍA PARA CALCULAR LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUANDO SE HAYA OTORGADO PREVIAMENTE UNA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE UNA QUEJA ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL". Tesis: 2a. XIX/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo II, p. 1439.

30 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU FALTA DE REGULACIÓN POR LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN, EN SU TEXTO VIGENTE HASTA EL 27 DE MAYO DE 2015". Tesis: 1a. I/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 50, enero de 2018, Tomo I, p. 283.

31 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO DE LA LEY RELATIVA VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y AL DEBIDO PROCESO". Tesis: 2a. CXI/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 1555.

32 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ILICITUD DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONFIGURA, EN SÍ MISMA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR". Tesis: 2a. CVII/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 1558.

g) Para el caso del daño moral el reclamante tiene la carga probatoria de acreditarlo, por lo que no basta su simple dicho en el sentido de que se le ha causado una afectación extra-patrimonial o espiritual para que le sea concedida la indemnización, salvo que sea evidente el menoscabo sufrido.[33]

h) Tratándose igualmente del daño moral, el órgano jurisdiccional calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, de tal suerte que por una parte la víctima obtenga una reparación integral, y por la otra que no se impongan cargas presupuestarias desmedidas e injustificadas al erario público.[34]

i) Por lo que respecta a la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, se deben observar dos principios fundamentales para determinar el monto del pago respectivo; el primero consiste en que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño, y el segundo en no tasar el menoscabo causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima.[35]

j) Corresponde al propio ente estatal acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación, quedando a cargo del particular probar el daño y la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa (irregular) que lo produjo.[36]

k) En el caso de la prestación de los servicios de salud pública, la responsabilidad patrimonial puede originarse por el desempeño de actividades

---

33 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR". Tesis: 2a. LI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 1078.

34 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARÁMETROS PARA CUANTIFICAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR". Tesis: 2a. LIV/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 1080.

35 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA DETERMINAR EL MONTO DEL PAGO POR LA REPARACIÓN DEL DAÑO". Tesis: 2a. LIII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, p. 1081.

36 "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN". Tesis: 2a. XCVII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p. 1102.

que incumplan las prescripciones de la ciencia médica o que transgredan el deber de actuar con la diligencia que exige la *lex artis*.[37]

l) La restitución de los daños causados por el actuar administrativo irregular, ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a factores como el daño físico o mental, la pérdida de oportunidades (ej. empleo, educación y prestaciones sociales), los daños materiales y pérdida de ingresos (incluido el lucro cesante), los perjuicios morales, así como los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos, servicios médicos, psicológicos y sociales.[38]

m) El establecimiento en la Ley de un tope máximo, tratándose de montos a que puede ser condenado el Estado por daño moral, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas; se trata –en suma– de que el particular obtenga una compensación que se corresponde con el daño resentido y el ente estatal interiorice los costos de su actuación irregular, favoreciendo los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos.[39]

n) Atendiendo al régimen competencial del Estado mexicano, el legislador ordinario no puede restringir la extensión del derecho sustantivo consagrado constitucionalmente; sin embargo, sí le está permi-

---

37 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA. CUÁNDO SE CONFIGURA LA NEGLIGENCIA MÉDICA EN ESTOS CASOS". Tesis: 1a. CLXXII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 818.

38 "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". Tesis: 1a. CLXXIII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 819.

39 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS". Tesis: 1a. CLVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena época, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 456.

tido ampliar su ámbito protector a partir de incorporar supuestos distintos que actualicen la responsabilidad patrimonial del Estado.[40]

Por su parte, los Plenos de Circuito[41] y los Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido en diversos criterios relacionados con el tema, los siguientes aspectos:

1) La actualización de la negativa ficta, tratándose de una reclamación presentada ante los entes públicos federales, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.[42]

2) La oportunidad en la presentación de la reclamación de la indemnización relativa debe analizarse a la luz del principio de dignidad humana, cuando se afecte de manera irreparable la libertad personal.[43]

3) El monto de la indemnización por daño moral no debe considerar la vulneración genérica del derecho a la salud, sino el cúmulo de derechos transgredidos por la actividad administrativa irregular del

---

40 "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". Tesis: 1a. LIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 590 y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA". Tesis: 1a. LIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 593.

41 Creados en la reforma constitucional de junio de 2011, básicamente para unificar la jurisprudencia emanada de los Tribunales Colegiados del Circuito al que pertenecen.

42 "NEGATIVA FICTA. PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LA RECLAMACIÓN DE UNA INDEMNIZACIÓN AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO". Tesis: PC.IV.A. J/44 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 64, marzo de 2019, Tomo III, p. 2257.

43 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA RECLAMACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA, CUANDO SE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL. Tesis: I.10o.A.85 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo II, p. 1169 y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SE ACTUALIZA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR QUE PERMITE RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, CUANDO SE ACREDITA LA ACTUACIÓN EQUIVOCADA, NEGLIGENTE O INTENCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE AFECTÓ IRREPARABLEMENTE LA LIBERTAD PERSONAL Y LA DIGNIDAD HUMANA". Tesis: I.10o.A.86 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo II, p. 1171.

Estado, como la vida, integridad personal, salud (física y mental), entre otros.[44]

4) El monto de la indemnización por daño material debe tomar en consideración el lucro cesante y el daño emergente.[45]

5) La deportación o expulsión de una persona extranjera sin respetar el debido proceso migratorio, puede llegar a configurar una actividad administrativa irregular.[46]

6) Los procedimientos administrativos sancionadores no son materialmente jurisdiccionales y, en consecuencia, pueden ser objeto de responsabilidad patrimonial para efectos de la indemnización respectiva.[47]

7) La procedencia del pago indemnizatorio debe satisfacer los siguientes aspectos: a) daño o perjuicio causado (real y directo); b) actividad administrativa irregular; c) nexo causal; y, d) la no concurrencia de eximentes de responsabilidad.[48]

---

44 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CASO EN EL QUE PARA CUANTIFICAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA POR DAÑO MORAL, DEBE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL CÚMULO DE DERECHOS TRANSGREDIDOS". Tesis: I.4o.A.134 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, p. 2482.

45 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA CUANTIFICAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA POR DAÑO MATERIAL, DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL LUCRO CESANTE Y EL DAÑO EMERGENTE". Tesis: I.4o.A.136 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, p. 2484.

46 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DEPORTACIÓN O EXPULSIÓN SIN RESPETAR EL DEBIDO PROCESO MIGRATORIO, PUEDE LLEGAR A CONFIGURAR UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR". Tesis: I.18o.A.50 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, p. 2361.

47 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES NO SON MATERIALMENTE JURISDICCIONALES Y, EN CONSECUENCIA, PUEDEN SER OBJETO DE LA RECLAMACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA". Tesis: I.18o.A.25 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima época, Libro 50, enero de 2018, Tomo IV, p. 2235.

48 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE". Tesis: I.4o.A.36 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2074; "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE". Tesis: I.4o.A.37 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2075 y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIONES DE CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR COMO CAUSAS EXIMENTES DE AQUÉLLA". Tesis:

8) La razón de la responsabilidad patrimonial 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.[49]

V. REFLEXIONES FINALES

Haciendo una valoración de los criterios jurisprudenciales establecidos hasta este momento por el Poder Judicial de la Federación, tenemos que la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país ha requerido de precisar los elementos necesarios para acreditarla, destacando los supuestos y el alcance de la denominada "actividad administrativa irregular" de la Administración Pública y demás entes federales.[50]

Otro de los aspectos que llama la atención se reconduce a la reparación integral del daño, en donde si bien la jurisprudencia ha ido perfilando los factores a considerar para su cuantificación (tomando como base la ley de la materia), existe incertidumbre en el sentido de si se trata de un mecanismo de reparación diverso o complementario de aquellos que se han venido incorporando con posterioridad, en particular a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. El mismo caso se presenta cuando se cuestiona la idoneidad de la ley para hacer cumplir en el ámbito interno las sentencias y condenas de tribunales internacionales.[51]

Un tercer argumento se relaciona con la finalidad que en última instancia se le debe atribuir a la responsabilidad patrimonial, que es el propiciar

---

I.4o.A.38 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2076.

49 "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO". Tesis: I.4o.A.35 A (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2077.

50 Lo anterior, en virtud de que hasta este momento ha sido identificada con los actos (conductas) u omisiones de la Administración realizados de manera ilegal o anormal, al no cumplir determinados deberes, condiciones normativas o parámetros de actuación creados por ella misma, como el caso de la falta o prestación deficiente de un servicio público que cause un daño a los bienes o derechos de los particulares.

51 Por ejemplo, pensemos en el caso de la Ley General de Víctimas que reglamenta el artículo primero de la Constitución Federal en materia de reparación de derechos humanos, o las sentencias de la Corte Interamericana cuando se declara la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

la realización de los correctivos adecuados para garantizar la regularidad y gestión de calidad de los órganos estatales, principalmente la Administración Pública, conforme a indicadores o estándares de desempeño que aseguren la eficacia y eficiencia de su actuación.

En suma, atendiendo a las exigencias del Estado democrático y en particular al redimensionamiento de los derechos humanos, considero que se debe extender el alcance y cobertura de la responsabilidad patrimonial, comprendiendo en la reparación integral (además de la indemnización) cuestiones sustantivas relacionadas –por ejemplo– con garantías de no repetición y mandatos dirigidos a los entes estatales para expedir, corregir y mejorar indicadores y estándares de desempeño en la prestación de servicios y gestión pública en general (buena y eficiente administración), y finalmente el fortalecimiento de los mecanismos sancionadores idóneos para repetir, según sea el caso, en contra del funcionario o servidor público que haya causado el daño o lesión reclamada.

BIBLIOGRAFÍA

Pedro Guillermo ALTAMIRA, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, Assandri, Córdoba, 1942.

Julio I. ALTAMIRA GIGENA, *Responsabilidad del Estado*, Astrea, Buenos Aires, 1973.

León DUGUIT, *Las transformaciones del Derecho (Público y privado)*, trad. Adolfo Posada y Ramón Jaén, Editorial Heliasta SRL, Buenos Aires, 1975.

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

Álvaro CASTRO ESTRADA, "La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo" en Isaac Augusto DAMSKY, Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA y Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, UNAM-IIJ, México, 2007

Jorge FERNANDEZ RUIZ y Manlio Fabio CASARÍN LEÓN, *Derecho administrativo del Estado de Veracruz,* Porrúa-UNAM, México, 2016.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo II,* 6ª. ed., Civitas, Madrid, 1999.

Otto MAYER, *Derecho administrativo aleman*, t. 1 trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949.

Manuel MOGUEL CABALLERO, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006.

Miguel PÉREZ LÓPEZ, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa" *Alegatos,* Núm. 43, septiembre-diciembre, UAM, México, (1999).

George TEISSIER, *La Responsabilité de la puissance publique*, París, 1906.