

La responsabilidad patrimonial del Estado como institución clave en el estado de derecho

The state patrimonial liability as a key institution in the rule of law

Ricardo Sepúlveda

Ricardo Sepúlveda

Escuela Libre de Derecho. Universidad Panamericana, México

<https://orcid.org/0009-0007-9780-6367>

rjsepulveda00@gmail.com

Recibido: 22 - 09 - 2025

Aceptado: 15 - 10 - 2025

Publicado en línea: 04 - 12 - 2025

Cómo citar este texto

Sepúlveda, R. (2025). La responsabilidad patrimonial del Estado como institución clave en el estado de derecho. *Ratio Decidendi*, año 2, n. 2, 1-43. <https://doi.org/10.21555/rd.2025.3574>

RESUMEN

El artículo ofrece un ejercicio de configuración crítica de la responsabilidad patrimonial del estado como medio de control constitucional a partir de la conceptualización de su concepto, ámbitos, objetivos y elementos. Asimismo, establece el estatus actual del desarrollo de esta figura en el sistema jurídico mexicano y sus perspectivas de desarrollo.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial del Estado, Control constitucional; Reparación de violaciones de derechos humanos.

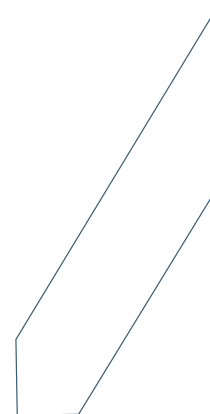
ABSTRACT

This article offers a critical analysis of the state's patrimonial liability as a instrument of constitutional control, based on the conceptualization of its concept, scope, objectives, and elements. It also establishes the current status of this concept's development in the Mexican legal system and its prospects for further development.

Keywords: State patrimonial liability; Constitutional control; Reparation of human rights violations.

CONTENIDO

1. Introducción. 2. Bases conceptuales y evolución histórica. 3. La responsabilidad patrimonial del estado en el derecho comparado. 4. Ámbitos de la responsabilidad patrimonial del estado. 4.1. La responsabilidad patrimonial del estado por violaciones a derechos humanos. 4.2. La responsabilidad patrimonial del estado por actos legislativos. 4.3. La responsabilidad del estado por actos jurisdiccionales. 5. Objetivos y finalidades de la responsabilidad patrimonial del estado. 6. Elementos de la responsabilidad patrimonial del estado. 7. La regulación de la responsabilidad patrimonial del estado en el sistema jurídico mexicano. 8. La responsabilidad patrimonial del estado en la jurisprudencia constitucional e interamericana. 9. A modo de conclusión. Perspectivas de la responsabilidad patrimonial del estado en México. 10. Referencias.



1. INTRODUCCIÓN

Es impensable, ahora, concebir el Estado de Derecho sin la existencia y operación de instituciones jurídicas que lo obliguen a reparar los daños que causa de manera injustificada en el ejercicio de sus funciones. El desarrollo de una cultura de la legalidad y de respeto a los derechos humanos, así como la creciente complejidad de la operación del Estado que funciona como un gran entramado de funciones, reglas y personas, hace imperativo diseñar instituciones jurídicas y mecanismos que permitan humanizar la actividad ordinaria del Estado (Benda, 2001).

De aquí que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, con sus diversas acepciones, haya ido tomando cada vez mayor fuerza y lugar dentro de la arquitectura de los sistemas jurídicos.

Si bien, esta institución en sus formulaciones más acabadas, es de reciente creación; digamos que data de mediados del siglo XX, sus fundamentos pueden hallarse en el más remoto origen de los sistemas jurídicos de la antigüedad. La diferencia estriba en que hoy se le entiende como una institución propia del ámbito del derecho público, distinguiéndola de la responsabilidad por daños regulada en el Derecho Civil, la cual efectivamente se origina en los primeros sistemas jurídicos.

Partiendo de la máxima de Ulpiano, *iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*, (Digesto 1, 1-10) siempre se ha reconocido el deber de justicia de respetar, por principio, los derechos de los otros (*alterum*) y por ende el deber de resarcir los daños causados de manera injusta.

Bajo la teoría clásica de la justicia atribuida a Aristóteles (Aristóteles, 2001)¹, podríamos decir que la reparación es un principio básico de la justicia conmutativa que rige y hace posible la convivencia entre iguales. Desde nuestro punto de vista, la obligación de reparar por parte del Estado, no obstante que la relación entre particular (persona) y Estado implica una relación de supra-subordinación, descansa en la misma razón de justicia que se desprende de que los daños son injustificados en sí mismos y por lo tanto deben ser reparados. Esto no contradice el hecho de que existan otros objetivos secundarios o paralelos que se consiguen con la reparación de los daños del Estado, pero su justificación se enraíza en el concepto mismo de justicia.

1 “... la justicia de las transacciones (conmutativa) es, en cierto modo, igualdad aritmética. Nada importa si un virtuoso ha defraudado a un vicioso o un vicioso a un virtuoso... la ley sólo contempla la diferencia del perjuicio y los trata como iguales; y también si uno comete injusticia y el otro la recibe... De manera que, como aquí el injusto es desigual, los jueces tratan de igualar

A lo largo de la historia, la filosofía y otras ciencias sociales afines, han ido delineando los alcances de estos principios de justicia, aportando distintas perspectivas, según el pensamiento prevaleciente en cada época. Más adelante, al analizar la evolución histórica de esta figura jurídica, haremos referencia también a las barreras conceptuales que se han tenido que superar, muchas de ellas derivadas del pensamiento político prevaleciente.

Cabe señalar, sin embargo, de manera anticipada, que hoy la responsabilidad patrimonial del Estado (RPE) es considerada una de las figuras esenciales dentro del ámbito del control constitucional, no obstante que su origen proviene de la concepción civilista romana, y que en épocas recientes su mayor desarrollo se ha dado en el ámbito del Derecho Administrativo.

Efectivamente, la figura de la responsabilidad patrimonial del estado (en adelante RPE), ha tenido inclusive otros términos bajo los cuales se le ha conocido o identificado, tal es el caso, por ejemplo, del ámbito del Derecho Administrativo, en el cual se le ha nombrado con términos análogos, como el de responsabilidad civil del Estado, responsabilidad civil de la administración pública, responsabilidad extracontractual, etc. En fechas más recientes, esta figura ha recibido un nuevo impulso desde el ámbito del reconocimiento y protección de derechos humanos, ya que, como sostendremos más adelante, se trata de campos –el del Derecho Administrativo y el de los Derechos Humanos– de distinta naturaleza y con diferentes alcances, ambos con puntos de conexión que son aplicables a la RPE, principalmente por el hecho de que la relación se da entre los mismos actores, el Estado y el particular, y por lo mismo, una violación a derechos humanos genera también una obligación directa y objetiva de reparar por parte del Estado.

El *boom* que se ha dado en el tema de los derechos humanos, a partir de la segunda mitad del siglo XX y que ha irrumpido en la estructura del sistema jurídico en su conjunto, ha revolucionado el tema en cuanto a la obligación de reparación por parte del Estado. En ese sentido, la figura de la responsabilidad patrimonial ha adquirido un redimensionamiento y esta perspectiva hay que forzosamente incluirla en el análisis actual de esta figura.

Parte de esta evolución se manifiesta en el hecho de que la RPE, que ha sido analizada siempre como una obligación de legalidad por parte de la autoridad, actualmente es considerada en algunos ámbitos como un derecho humano sustantivo. Este giro ha generado importantes cambios y exige un análisis más integral de la figura.

Conforme a estas ideas preliminares, abordaremos el análisis de la RPE conforme a la siguiente estructura:

1. Bases conceptuales y evolución histórica.
2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Comparado.
3. Evolución histórica.
4. Ámbitos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.
5. Objetivos y finalidades de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.
6. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.
7. La regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México.
8. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la doctrina jurisprudencial, nacional e internacional.
9. A modo de conclusión, perspectivas de la responsabilidad patrimonial en México

2. BASES CONCEPTUALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Siendo la RPE una figura del Estado moderno, y más precisamente del Estado Constitucional de Derecho, sus antecedentes deben buscarse a partir de estos momentos. Sin embargo, es importante mirar los antecedentes más remotos para obtener un concepto claro de la misma, ya que su evolución ha estado impregnada de los elementos sociales y políticos

propios de cada época histórica. De hecho, como lo haremos notar en distintos momentos, el desarrollo de la figura no ha sido uniforme y ha tenido que superar barreras conceptuales que han alentado su evolución.

El momento más contrario para el desarrollo de esta figura se puede ubicar, precisamente, en el período del Estado absolutista, de los siglos XV a XVII, principalmente. Debe tomarse en cuenta, que precisamente uno de los pilares del régimen político de esa época, derivaba del origen divino de los reyes y se conformaba de sólidos principios jurídicos, que dieron pie a la hegemonía de los reinos de esa época. Uno de esos principios era el que rezaba de la siguiente manera: *the King can do no wrong* (Pérez-López, 2009), es decir, “el rey no puede causar agravio”, ni está sometido a límite alguno que le pueda generar responsabilidad; o aquel, propio de la tradición francesa: *la souveraineté est elle illimité*, es decir, “la soberanía es ilimitada”, principios histórico-jurídicos que regularon la relación entre el Estado y los particulares, por varios siglos y, conforme a ellos, el Rey –el Estado– era irresponsable. Dicho de otra forma, la responsabilidad del rey era una figura inexistente y contraria a los postulados jurídicos de la época.

Hay que tener presente que el fortalecimiento de la autoridad dentro de los regímenes monárquicos de la época es lo que permitió crear las bases para el surgimiento del Estado moderno, por eso se admite utilizar el término Estado para referirse a los regímenes políticos de este momento histórico.

Esta retrospectiva es importante hacerla ya que nos ayuda a entender la dificultad que supuso el tránsito conceptual desde el absolutismo hasta la figura del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. Partir de la irresponsabilidad como principio fundacional de la autoridad a llegar a reconocer una responsabilidad objetiva, es sin duda un giro copernicano que ha supuesto muchas inercias y resistencias y que aún al día de hoy se pueden observar algunos resabios de esta difícil transición.

De hecho, la evolución de estos principios no se ha dado de manera directa o inmediata sino que ha pasado por distintas etapas, de las cuales daremos cuenta más adelante. Lo que queda claro y es fácilmente apreciable, es que el desarrollo ha sido lento y paulatino, las principales figuras adoptadas en los sistemas jurídicos internos se dieron hasta ya entrado el siglo XX.

Otra particularidad en el desarrollo de esta institución y que refleja la resistencia que tuvieron los sistemas constitucionales para adoptarla, fue el hecho de que los primeros procesos de reclamación exigiendo reparaciones a los Estados, derivaron de sus compromisos internacionales y no así de su legislación interna (Hamdan-Amad, 2000)². Diversos acontecimientos, especialmente crisis internas o guerras civiles, de las que resultaron lesionados bienes o derechos de extranjeros, fueron posteriormente reclamados por la vía internacional. De estos procedimientos se expidieron algunas regulaciones *ad casum* para atender las reparaciones.

En el ámbito interno la nota distintiva que tuvo el desarrollo de la institución, con variantes según cada uno de los sistemas, fue la presencia de la culpa como un elemento constitutivo de la figura de la responsabilidad por daños, lo que nos muestra que, en su origen, una de las vertientes se originó en el campo del derecho civil, donde no hay responsabilidad sin culpa. Si bien, esta perspectiva se ha ido abandonando gradualmente, nos muestra que el mayor desarrollo que ha tenido la figura ha sido desde el enfoque civilista y que, aún hoy, persiste en muchos campos.

2 En nuestro país, “con fecha 23 de febrero de 1822 se expidió la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles... Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso, se trataban de los españoles... La Ley de Reclamaciones de octubre de 1855... reconoció las deudas contraídas por los caudillos principales de la revolución y mando se liquidaran para su admisión y pago... a las víctimas por los daños causados. Con fecha posterior, la Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917... expedida por Venustiano Carranza... estableció dos comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en la República de 1910 a 1917... La segunda sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera” (Hamdan-Amad, 2000, pp. 35-43)

La otra vertiente que ha venido a integrar la responsabilidad por daños proviene del Derecho Administrativo, desde donde además de haber tenido un creciente desarrollo, es donde ha tomado su forma como hoy la conocemos, por ende, es lógico que este desarrollo se ha dado a la par de la aparición y la consolidación del Derecho Público, que se dio con el surgimiento del Estado Constitucional de Derecho.

Fue necesario el abandono de los principios propios del absolutismo a los que nos referimos líneas arriba, y su sustitución por un régimen jurídico aplicable al Estado, para que pudiera caber una figura como la de la RPE en la que la autoridad queda sujeta a un control directo y objetivo. En ese sentido, la clave de la sumisión del Estado al Derecho fue la piedra de toque para el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En este punto, vale la pena detenernos en las diferencias esenciales que se dan entre los principios jurídicos aplicables al Derecho Privado y al Derecho Público, ya que resultan especialmente relevantes para entender la naturaleza y características de esta figura jurídica.

No es infrecuente que se den confusiones entre los dos ámbitos –Derecho Público y Privado– y que estas provoquen distorsiones en el modo de regular y aplicar algunas instituciones. Es necesario, tanto en el ámbito legislativo como jurisdiccional, marcar las diferencias que existen entre los dos ámbitos y que, consideramos, resultan de carácter esencial. Si bien, los principios jurídicos generales comparten una raíz común, existen importantes diferencias en el modo como estos principios aterrizan en el ámbito del Derecho Público y del Derecho Privado. Hacemos énfasis en este punto, por lo que a nosotros interesa, para entender desde sus cimientos la justificación de la RPE, y cuál debe de ser su tratamiento. Si, por ejemplo, se le diera a esta figura el carácter de responsabilidad civil extracontractual, se limitarían mucho sus alcances.

Las diferencias entre estos dos ámbitos provienen, en último término, de los distintos tipos de justicia que se aplican a cada uno.

Para entenderlo, podemos acudir a los conceptos clásicos de la teoría de la justicia aportados por la filosofía aristotélica. Para este pensador la primera distinción fundamental había que situarla entre la justicia y la equidad. La primera como una exigencia de la natural inclinación a la igualdad, y la segunda como la forma más concreta y posible de plasmar esa igualdad. Efectivamente, la equidad no se opone a la igualdad, sino que a partir de reconocer las diferencias entre las personas y sus circunstancias se logra una igualdad real y no meramente formal³.

La otra distinción que nos resulta igualmente útil para la aplicación de los principios de justicia es la diferencia entre los ámbitos de la justicia según los actores que se involucran, es decir las partes en la relación. Recordemos que la justicia es una virtud que se aplica en las relaciones de convivencia social, por ello importan quienes son los actores involucrados. Así, podemos distinguir entre la justicia conmutativa y la justicia distributiva.

La primera es la que norma con sus principios la relación entre dos partes en igualdad de posiciones (dos personas). En el caso de las relaciones jurídicas, se trataría de dos personas particulares, ninguna de las cuales tiene una posición de autoridad. En ese caso, la regla de mayor justicia será la de la igualdad en la distribución de derechos y obligaciones, es decir la igualdad en las prestaciones y contraprestaciones: *do ut des*⁴.

3 “... lo equitativo es justo –y es preferible a una cierta justicia, mas no a la justicia absoluta, sino al error originado por su generalidad–. Conque ésta es la naturaleza de lo equitativo: una rectificación de la ley allí donde resulta defectuosa en razón de su generalidad. Esto es causa también de que no todo se regule por ley... de manera que se necesita un decreto... es equitativo el que se inclina a preferir esta conducta y a practicarla, y el que no, se contenta con menos, aunque tenga a la ley com o aliada. Y esta disposición es la equidad, que es una cierta clase de justicia y no una disposición diferente” (Haman-Amad, 2000, p. 78).

4 Locución latina que significa literalmente “doy para que des”, cuyo origen se remonta al contrato romano innominado en el que una de las partes realiza una prestación para obtener una cosa de la otra parte (RAE, 2023).

No sucede lo mismo tratándose de relaciones sociales donde no existe una supra - subordinación, como es el caso de las relaciones entre autoridades públicas y personas particulares. En este contexto, los principios que regulan, si bien deben guiarse por el principio fundamental de igualdad, su aplicación es distinta al estar cimentados en los principios de la justicia distributiva en las cargas y los beneficios sociales. De aquí que no se distribuyan matemáticamente, sino a través de reglas de equidad y proporcionalidad.

Si aplicamos esta diferencia, de origen tan antiguo, a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, encontraremos importantes derivaciones. No cabe duda que, tratándose de las relaciones propias del derecho civil que establece normas para regular la relación entre particulares, los principios aplicables son los de la justicia conmutativa, no así en el caso de las instituciones de derecho público, como son las contribuciones, donde es indispensable aplicar los criterios de equidad y proporcionalidad.

En el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, que es una institución de derecho público, deben aplicarse los principios propios de la justicia distributiva. Esto tiene importantes consecuencias, ya que, por ejemplo, entre otras manifestaciones, los montos de las indemnizaciones deben estar ajustados a las circunstancias de las personas, los actos, la necesidad, etc., del mismo modo la reparación debe ser proporcional, atendiendo a las posibilidades de recursos con que cuenta el Estado.

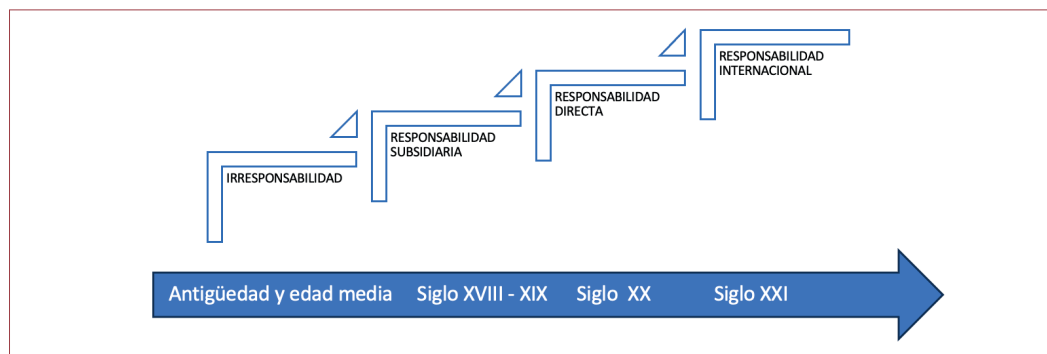
En ese sentido, tiene un fundamento objetivo –el riesgo social– que funciona como un seguro de carácter social, soportado por una caja colectiva por razones de solidaridad social, que funciona en beneficio de toda la colectividad⁵.

Utilizando el esquema que plantea el maestro Fix-Zamudio (2001, pp. 2005-2006), en la evolución de la RPE, se pueden identificar cuatro grandes etapas:

1. La primera, que se podría llamar de la irresponsabilidad del Estado, que abarca el derecho romano clásico, toda la edad media y el inicio de la etapa moderna.
2. La segunda, en la que predomina la responsabilidad indirecta y que abarca los siglos XVII y XVIII.
3. La tercera, gracias al impulso de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, en la última década del siglo XIX, se impuso el concepto de responsabilidad directa del Estado, pero sin abandonar por completo el concepto de culpa, para posteriormente adoptar la doctrina completa de la responsabilidad directa y la del riesgo.
4. Finalmente, la etapa de la responsabilidad internacional de los Estados, especialmente por la violación de los derechos humanos, consagrados en tratados internacionales.

La figura 1 muestra este proceso de forma gráfica.

Figura 1



5 Así lo concebía Duguit desde la perspectiva de la evolución que había tenido la figura en el Derecho francés (citado por García-de-Enterría y Ramón-Fernández, 2009, p. 366).

El proceso de desarrollo no ha estado exento de dificultades y resistencias, aún ahora persisten muchas de ellas, dentro de las cuales se pueden mencionar, por ejemplo, la acotación de la responsabilidad patrimonial a las actividades administrativas excluyendo, en el mayor número de los sistemas, la responsabilidad del legislador y el llamado error judicial; o las dificultades para proceder a esquemas de verdadera reparación integral.

Con estas primeras reflexiones sobre la evolución que ha tenido esta figura y su encuadre dentro de las disciplinas jurídicas, podemos seguir avanzando en el análisis, primeramente, abordaremos lo referente a su desarrollo en el Derecho Comparado.

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO

Como ya hemos señalado, la aparición de esta institución data de fechas recientes⁶ y es una de las instituciones propias del Estado de Derecho, de manera que no puede considerarse que un sistema jurídico es acorde con los estándares mínimos si no tiene incorporada la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Dicho de otra forma, no es concebible un Estado constitucional de derecho, que sea irresponsable ante los posibles daños que provoque y sin que existan vías para hacerle exigible una indemnización.

De aquí que conforme ha evolucionado el Estado constitucional de Derecho, se haya ido desarrollando cada vez más la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, adecuándose a las características históricas, jurídicas y sociales que determinan el modo de ser de los distintos sistemas jurídicos.

Como lo refiere Fauzi Hamdan, en su tratado de Derecho Administrativo, el primer país que estableció la responsabilidad patrimonial directa del Estado en su Constitución fue Italia en 1958 (Hamdan-Amad, 2022).

En Inglaterra, después de una tortuosa evolución, que se impuso sobre la hegemonía del Monarca, se expidió en 1947, la *Crown Proceedings Act*, que permitió acciones civiles en contra del Estado, de igual manera que se podían ejecutar en contra de cualquier persona.

Casi de manera simultánea, en 1946, en Estados Unidos, se expidió la famosa “*Federal Tort Claims*”, que sirve de precedente ya que en ella se establecía la facultad y el procedimiento para reclamar daños al Estado.

Caso aparte lo supone Francia, que desarrolló de manera muy notable la figura de la responsabilidad civil, a través de sentencias que fueron abriendo la posibilidad de interponer acciones en contra del Estado, contando con la autorización del Consejo de Estado, en un prurito de mantener la división de poderes. Así, en 1938, como lo señala igualmente Hamdan (2015), el Consejo de Estado, introdujo la responsabilidad del Estado en varios casos en los que protegió a algunas empresas, en contra del Estado responsabilizándolo por haberles causado daño (Hamdan-Amad, 2015, pp. 417-419).

En el caso de Alemania el principio de la obligación del Estado de responder ante los hechos ilícitos se incluyó desde la Constitución de Weimar (1931), para posteriormente ampliarse a los supuestos de intervenciones conforme a derecho, creando la doctrina de la indemnización de derecho público (expropiaciones, por ejemplo). Posteriormente, en 1952, por impulso de la jurisprudencia y la doctrina, se incluye un tercer supuesto que es el de las

6 Como lo expresa García de Enterría, “...la afirmación de un principio general de responsabilidad patrimonial del Estado... ha exigido recorrer un largo camino, cuyo término solo ha podido vislumbrarse bien entrado el corriente siglo (XX)” (García-de-Enterría y Ramón-Fernández, 2009, p. 359)

indemnizaciones por intervenciones antijurídicas sin culpa, que fue posteriormente recogido en la legislación a partir de 1976 (García-de-Enterría y Ramón-Fernández, 2009, p. 362).

El caso de España resulta especialmente llamativo, ya que en ese país la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado comenzó siendo incluida en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Llama la atención este origen, ya que, si bien son figuras con similitudes, tienen una diferencia fundamental en la justificación jurídica del daño que se provoca. En el caso de la expropiación es un daño justificado, no obstante que da lugar a una indemnización, no así en la figura de la RPE.

Vale la pena citar la disposición referida:

Ley de Expropiación Forzosa de 1954:

(121) 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 aquella 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 Acciones que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo.

Como puede observarse, la figura contiene los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo, lo llamativo es que se haya establecido dentro del marco jurídico previsto para las expropiaciones. Cabe señalar que posteriormente, en el año 2015, en España se expidió la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷, que regula la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En el caso de México encontramos algunos antecedentes de esa época, como fue la Ley de Depuración de Créditos de 1941, en la cual se previó el supuesto de la obligación de indemnizar por parte del Estado, en las disposiciones que regían el presupuesto, pero sin que se regulara la figura directamente. La Ley disponía que para el pago de la indemnización esta tenía que estar prevista en el presupuesto y establecía la carga de la prueba al particular para demostrar que no había tal previsión y en ese caso obligar a la autoridad a fijarlo en el presupuesto del siguiente ejercicio (Carrillo-Flores, 1987). Se trató de un paso significativo por el hecho de que se estableció la responsabilidad directa, y ya no subsidiaria como hasta ese momento existía, además de que se previó la obligación de que se contemplaran partidas presupuestales no solo para pagar los daños hacia el pasado, sino hacia el futuro (Carrillo-Flores, 1987). Sin embargo, esta legislación se quedó en mera letra, ya que no tuvo mayores implicaciones prácticas⁸.

A lo anterior debe agregarse el desarrollo que ha tenido esta figura en las Constituciones de países latinoamericanos. Como es el caso de Brasil en 1988; Colombia, en 1991; Chile, en 1980, reformada en 1989; Ecuador, en 1998; El Salvador, en 1982; Guatemala, en 1985; Honduras, en 1983 y; Venezuela en 1989. Como lo señala Fix Zamudio, en todas estas reformas se regula la Responsabilidad Patrimonial del Estado con una tendencia hacia la responsabilidad de carácter directo (Fix-Zamudio, 2022, p. 210).

Como puede observarse la evolución de esta figura se consolidó en la segunda mitad del siglo XX y se dio fundamentalmente en el ámbito del Derecho Administrativo, pero teniendo sus orígenes en los principios del Derecho Civil. Este análisis breve del Derecho Comparado nos permite observar las características de su proceso de evolución y entender algunas de las

7 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

8 Así lo refiere Antonio Carrillo Flores, en su análisis, con este texto: "La Ley de Depuración de Créditos, muy importante como conquista o adopción del principio de responsabilidad del Estado por culpas del servicio público, ha tenido una vigencia muy limitada", añadiendo que tiene como antecedente la jurisprudencia francesa (Carrillo-Flores, 1987, p. 21).

notas distintivas que definen en la actualidad a esta institución jurídica del Estado constitucional.

Antes de abordar el tema de los ámbitos de la responsabilidad patrimonial del Estado, es preciso abordar el carácter de esta institución como medio de control constitucional. Efectivamente, muchos autores (Fix-Zamudio, 2011, p. 190; Roldán-Zopa, 2019, p. 39; Castro-Estrada, 2002, p. 547) consideran a la responsabilidad patrimonial del Estado como un medio de control constitucional, el tema es relevante ya que supone elevar a la institución al nivel de una salvaguarda del orden constitucional, por encima de lo que hasta ahora había representado como un medio de control jurídico de legalidad, frente a los posibles abusos de la autoridad administrativa, principalmente.

Para tener claridad en este punto, es necesario volver sobre el concepto mismo de lo que es un medio de control constitucional. Atendiendo a las aportaciones del Derecho Procesal Constitucional, podemos considerar que un medio de control constitucional es todo aquel medio jurídico, que puede ser jurisdiccional o político, pero que tiene como finalidad concreta, restablecer el orden constitucional cuando este se ha perdido, por un acto o una norma emitida por la autoridad, que resulta contrario a los contenidos constitucionales. Ordinariamente, estos medios de control constitucional se encuentran establecidos en el texto constitucional.

Con este antecedente, tenemos que responder a la pregunta de si a la institución de la RPE, se le puede considerar un medio de control constitucional. Para ordenar el análisis, abordaremos la cuestión en tres niveles: atendiendo a los valores que protege, como vía de impugnación y, finalmente, como derecho fundamental.

Comenzando por la primera, como vía de impugnación, la RPE, se encuentra establecida ordinariamente a nivel legislativo, aunque su reconocimiento general se puede encontrar en la Constitución. En este sentido, no parece que por razón de la vía o del procedimiento, deba ser considerada como un medio de control constitucional.

En cuanto al segundo nivel, es decir a los valores que protege, ya nos referíamos al hablar de su origen, como existe una correlación directa entre el principio de legalidad (*rule of law*) y al RPE. Es por ello, que, aunque en muchas ocasiones la figura puede operar en supuestos de afectaciones a normas que no son constitucionales sino legales, desde la perspectiva de su relación con los valores constitucionales debemos considerarla como un medio de control constitucional.

Refiriéndonos a la tercera aproximación, como derecho fundamental, se puede observar que en muchos ámbitos y de forma reciente, se ha llegado a considerar a la RPE como un verdadero derecho fundamental, de orden constitucional. Esta es la razón por la que muchas constituciones la han ido incorporando dentro de su texto.

Con este análisis podemos llegar a la conclusión de que la RPE se debe incluir, en una visión constitucional actual, como una de las vías de control constitucional que, entre otras cosas, tiene una aplicación muy cercana a las necesidades reales y concretas de las personas (Castro-Estrada, 2002, p. 421).

Efectivamente, una de las notas distintivas del Estado de Derecho, han sido los diferentes principios jurídicos que permiten el sometimiento del Estado al orden jurídico. Uno de ellos es precisamente el de la responsabilidad del Estado por los daños que cause en el ejercicio ordinario de sus funciones. No se puede entender el Estado constitucional de Derecho sin esta institución dentro de sus mecanismos de control constitucional.

Hay que tomar en cuenta, adicionalmente, que los diferentes medios de control constitucional funcionan como piezas de un rompecabezas, las que en su conjunto dan como

resultado una protección constitucional integral, es decir son partes de un todo, que deben complementarse.

4. ÁMBITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Uno de los puntos de evolución que ha tenido la responsabilidad patrimonial de Estado es la ampliación de sus ámbitos de aplicación. Como hemos mencionado, la figura se originó centrada en los supuestos de la actividad administrativa irregular⁹, sin embargo, en épocas recientes se han abierto nuevas áreas de aplicación. Una primera es la derivada de violaciones a derechos humanos y otras son las que se refieren a la responsabilidad del Estado por la actividad legislativa y, por otro lado, por la actividad jurisdiccional, cuya principal aplicación es el error judicial.

4.1. La Responsabilidad Patrimonial del Estado por violaciones a derechos humanos

Con el *boom* de los derechos humanos, después de la segunda mitad del siglo XX, se ha desarrollado un área autónoma de regulación jurídica, tanto en el ámbito internacional (Derecho Internacional de los Derechos Humanos) como en el constitucional (Derecho Constitucional de los Derechos Humanos). Este proceso ha generado un sistema regulatorio, doctrinal y jurisprudencial que, por su propia naturaleza, ha incidido transversalmente en todas las áreas y ramas del Derecho, público y privado, incluyendo la institución que nos ocupa.

Además de este hecho, se da otra circunstancia por la que el ámbito de los derechos humanos es fundamental en la responsabilidad del Estado. Nos referimos al punto de que, precisamente, uno de los supuestos de la responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular es la posible violación a derechos humanos. Se trata de una coincidencia formal, aunque quizá de distinta naturaleza, nos explicamos: desde su origen la figura de la responsabilidad está asociada con supuestos en los que ordinariamente no existe dolo intencional, son más bien situaciones derivadas de las limitaciones propias de la actividad humana y de la infraestructura física o material, sin que nos estemos refiriendo a la responsabilidad objetiva, la que suele tener una regulación específica. Los supuestos de dolo o culpa son más adecuados para la regulación de la responsabilidad civil o penal que tiene otro tratamiento.

De lo anterior, podemos señalar que, para encuadrar los supuestos de la responsabilidad patrimonial se suelen utilizar términos (Guerra-Margaux y Castro-Ardila, 2007) como, por ejemplo, actividad irregular, daño o lesión indemnizable¹⁰, daño antijurídico del Estado¹¹, falla de la administración, indemnización de derecho público, etc.¹² La irregularidad está conceptualizada como una situación que se da dentro del marco jurídico, es decir la autoridad actuando en sus funciones, pero que al provocar un daño este no se encuentra justificado como un supuesto o consecuencia jurídica.

Como se puede percibir, los elementos descritos pueden coincidir precisamente con una violación a derechos humanos. Precisamente, por tomar un caso, es lo que sucede cuando

9 La razón de esta focalización en la actividad administrativa se debió a la transición que se vivió del Estado de Policía al Estado del Bienestar, en el que la actividad del Estado se amplió en cuanto al despliegue de facultades y materias y, por otro, se añadieron facultades de intromisión en la esfera jurídica de los particulares. Esto, en palabras de Hariou, hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración, que reclama la gente, lo que se puede resumir en dos brocardos: que actúe pero que obedezca la Ley; que actúe pero que pague el perjuicio” Citado por García-de-Enterría y Ramón-Fernández (2009, p. 362).

10 Derecho español

11 Derecho colombiano

12 Derecho francés

las autoridades de seguridad pública, en ejercicio del marco general de sus atribuciones, cometen abusos como tortura, ejecuciones extrajudiciales, etc. Esto es precisamente a lo que nos referimos, se trata de una identidad de elementos, pero con distintos alcances y finalidades. La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado no se encuentra diseñada para resolver los casos de violaciones a derechos humanos, aunque por la coincidencia de elementos, puede proceder.

Para poder realizar un análisis más concreto, tomaremos algunos ejemplos de la experiencia del sistema jurídico mexicano, en los que la RPE ha operado para la reclamación de indemnizaciones por violaciones a derechos humanos.

El primero es el referente a las reparaciones derivadas de la llamada “Guerra Sucia”.

Los antecedentes son los siguientes: en el año 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 26/2001 la cual estableció una serie de recomendaciones específicas para atender las violaciones a derechos humanos ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80 y que, según se documentó, provocó violaciones a derechos humanos para 275 personas (Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, n. 26/2001).

Las recomendaciones fueron las siguientes:

PRIMERA. – Se asuma el compromiso ético y político por parte del gobierno federal en el sentido de orientar el desempeño institucional en el marco del respeto a los derechos humanos que reconoce y garantiza el orden jurídico mexicano, y evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX se puedan repetir.

SEGUNDA. – Se sirva girar instrucciones al procurador general de la República a efecto de que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta Recomendación; en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias, y en su oportunidad se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las acciones realizadas.

TERCERA. – En los casos en donde se acreditó la desaparición forzada, en atención al lugar en que pudo ubicarse con vida por última ocasión a las personas, se revise la posibilidad de reparar el daño, mediante la prestación de servicios médicos, vivienda, educativos y otras prestaciones de índole social a los familiares de las víctimas de la desaparición forzada.

Cada uno de los puntos recomendatorios ameritaría un capítulo para explicar su desarrollo, pero como no es del propósito de este ensayo simplemente abordaremos lo correspondiente al punto recomendatorio tercero que mandata proceder a la reparación integral. Inclusive, dentro de las diferentes temáticas que representa esta obligación para las autoridades, solo abordaremos lo referente a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para la cuantificación de los montos de reparación.

En el momento de dictarse la recomendación (2001), el régimen constitucional no contemplaba la obligación de reparar por violaciones a derechos humanos, de aquí que el único régimen aplicable era el de la responsabilidad patrimonial del Estado, que se incorporó a la Constitución en el año 2002. Efectivamente, como se desarrollará más adelante, el artículo 113 había sido reformado para prever la obligación de indemnizar por parte del Estado en el caso de daños provocados por la actividad administrativa irregular.



La novedad de la regulación constitucional y legal, así como la gravedad de los hechos que se buscaba reparar, creaba bastantes dudas acerca de si era procedente la aplicación de este sistema legal. Sin embargo, y dado que la propia Constitución y posteriormente la Ley respectiva, en su artículo 1º, disponía que la actividad administrativa irregular era aquella que provocara un daño sobre el cual, el particular no tuviera la obligación jurídica de soportar, el supuesto resultaba coincidente con el de la Recomendación. Esta coincidencia formal, así como la propia Ley que establecía una regulación *ad hoc*, no parecía estar diseñada para este tipo de supuestos. Sin embargo, como hemos dicho, al ser el único régimen legal disponible se acudió a él en un principio. Tuvieron que pasar diez años, hasta la reforma al artículo 1º constitucional y la expedición de la Ley General de Atención a Víctimas para que existiera un régimen legal adecuado.

Cabe mencionar que el 11 de febrero de 2019 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas procedió a la reparación de los daños ocasionados por la guerra sucia, dictando la resolución CEAV/CIE/0448/2018 y estableciendo un plan colectivo de reparación integral con las siguientes medidas de reparación, basadas en una normatividad acorde con la naturaleza de las violaciones, como lo era el art. 1º Constitucional y la Ley General de Víctimas publicada en el año 2013:¹³

- Elaboración y aprobación de planes integrales de reparación grupal, para la elaboración de planes productivos específicos.
- Creación de un mecanismo de investigación independiente para el esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones graves, generalizadas o sistemáticas a los derechos humanos ocurridos en la época.
- Disculpa pública de las autoridades competentes.
- Creación de memoriales nacionales y regionales.
- Instaurar el Día Nacional para recordar a las “Víctimas de la Guerra Sucia”.
- Promover la elaboración de diagnósticos situacionales y participativos que permitan el otorgamiento de servicios, medidas de fomento para la reconstrucción del tejido social.
- Capacitación de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública en el uso de la fuerza.
- Para las medidas de rehabilitación se prevé la creación de un programa de atención y rehabilitación integral de salud, orientado a brindar atención especializada en afectaciones derivadas de las violaciones a los derechos humanos.
- Diseño de programas de acompañamiento psicosocial¹⁴.

Otro caso emblemático asociado a la reparación del daño por violaciones a derechos humanos fue el de Jacinta Francisco Marcial, Alberta Alcántara Juan y Teresa González Cornelio Vs la Procuraduría General de la República:

El 3 de agosto de 2006, las 3 mujeres Hñähñú (otomíes del estado de Querétaro), fueron detenidas y condenadas a 21 años de prisión por secuestro de 6 elementos de la AFI, desde la etapa de instrucción el proceso estaba plagado de inconsistencias. Por el trabajo realizado por la CNDH y otras organizaciones como la Organización Mundial Contra la Tortura, el 16 de septiembre de 2009, Jacinta recuperó su libertad y, posteriormente, el 28 de abril de 2010 Teresa y Alberta.

Se trataba claramente de un caso de violación a derechos humanos, sin embargo, las tres víctimas fueron indemnizadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), pues la PGR se negó a reparar los daños, lo que motivó un juicio contencio-

13 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013#gsc.tab=0

14 <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-presenta-plan-de-atencion-y-reparacion-a-las-victimas-de-la-violencia-politica-del-pasado-en-atoyac-de-alvarez-guerrero?idiom=es>

so administrativo federal ante el entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, instancia que ordenó la reparación del daño tanto patrimonial como moral de Jacinta, así como un reconocimiento público de su inocencia. Posteriormente, también ofreció públicamente una disculpa a ella y a las otras dos víctimas¹⁵.

Como puede observarse, estos ejemplos muestran las posibilidades de coincidencia que se pueden dar entre los dos ámbitos de aplicación, convirtiéndose la RPE en una vía posible para la reparación de violaciones a derechos humanos, no obstante que para estos supuestos se han desarrollado instituciones más adecuadas, como son las Comisiones de Derechos Humanos, que son organismos autónomos no jurisdiccionales, y las Comisiones de Víctimas, que tienen la naturaleza de un órgano autónomo de carácter administrativo.

4.2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado por actos legislativos

Relacionado con los ámbitos de responsabilidad patrimonial del Estado, está lo referente a la responsabilidad por los actos del órgano legislativo, y por actuaciones del poder judicial. Si bien, en la regulación constitucional de nuestro sistema legal, como en general en el desarrollo comparado, la responsabilidad patrimonial se restringe a la *actividad administrativa* por principio, esto por ser la actividad más amplia y por la complejidad que significa atribuírsela a los actos legislativos y jurisdiccionales, no obstante, al tratarse, en el caso de los tres órganos de poder, de acciones del Estado, no existe razón para excluir una u otra, por principio. Más aún, el hecho de que cualquiera de las actividades del Estado, a través de sus órganos primarios, puede ocasionar daños, es razón suficiente para crear un sistema de responsabilidad y, por ende, de reparaciones.

Cabe señalar que, al hacer esta distinción, no nos estamos refiriendo a la naturaleza de los actos, sino a su aspecto formal, es decir al órgano que los emite, ya que la RPE se aplica a la actividad administrativa, en el sentido material, es decir a los actos administrativos según su contenido, independientemente de qué órgano los emita. Así debe leerse, por ejemplo, las disposiciones del derecho mexicano que establecen esta figura. El órgano legislativo es responsable por los daños que cause en su actividad administrativa, al igual que el órgano judicial.

Hecha la anterior aclaración, comenzaremos por analizar el status de la responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos. Los supuestos pueden ser muchos, pensemos en los daños provocados por la expedición de una ley que posteriormente es declarada inconstitucional, o por omisión legislativa, o por la emisión de decretos relacionados con autorizaciones en materia de presupuesto o de deuda pública, etc. Sin duda, son ámbitos de especial responsabilidad que deben estar sometidos a escrutinio público y a un régimen de responsabilidad.

Es evidente que la mayor objeción a la posible responsabilidad patrimonial en estos supuestos estriba en el carácter general que tienen los efectos de los actos legislativos, lo que plantea problemas muy serios en cuanto a la magnitud de los daños y a su irradiación. Sin embargo, el desarrollo, cada vez más creciente, de principios que amplían la protección de derechos y los sistemas de responsabilidad pública, hace que se debiliten cada vez más las objeciones para establecer disposiciones que establezcan la responsabilidad patrimonial del legislador.

En el caso del Estado legislador, resulta interesante revisar los precedentes que existen en el Derecho Comparado. Los más interesantes los encontramos en el derecho alemán, en el derecho español, en el derecho italiano, y en algunos precedentes del Tribunal europeo.

En el caso del derecho alemán, la responsabilidad deriva del principio constitucional de la confianza jurídica, como la base para justificar las posibles demandas al Estado, esto que es la base de la responsabilidad patrimonial para las actividades administrativas, se ha extendido a

15 <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/cronologia-el-caso-jacinta-francisco-marcial-215930.html>

su actividad como legislador, en favor del bien común. Si bien, ha habido intentos de ampliar el ámbito de aplicación al Estado legislador, esto no ha ocurrido hasta el momento, lo que más ha llegado a establecer el tribunal constitucional, ha sido la posible responsabilidad del órgano legislativo en el caso de que emitiera una ley que negara la obligación de indemnizar en caso de expropiación, porque en ese caso la indemnización, prevista en la Constitución, debería corresponderle al órgano legislativo (García-de-Enterría, 2007, pp. 33-41). Este principio de “protección de la confianza legítima” que surgió de la doctrina jurisprudencial del tribunal constitucional alemán, ha irradiado en otros países, como es el caso de España, en el caso del sistema Alemán, se ha dirigido, como especial campo de aplicación, a la potestad legislativa el tema de la retroactividad o irretroactividad de las leyes. Hasta ahora no se han emitido sentencias en las que se dicte una obligación indemnizatoria por la emisión de una ley en particular.

Un problema señalado constantemente por los autores, al referirse a este tema, es el de la necesaria libertad del legislador democrático para acomodar el Derecho a las circunstancias cambiantes.

Refiriéndonos al caso italiano, el cual cuenta con un sistema de justicia constitucional desde 1947, al igual que en la mayor parte de los países europeos con sistemas similares, la responsabilidad patrimonial del Estado legislador solo puede entrar en juego cuando una Ley es anulada por el Tribunal Constitucional por no haber respetado el derecho constitucional del patrimonio privado (García-de-Enterría, 2007, p. 162).

Existen también algunos precedentes en el caso del derecho español, que, aunque no han generado una doctrina firme hasta ahora, han abierto la posibilidad de configurar la responsabilidad del Estado legislador (Benda, 2001).

En primer lugar, hay que referirse a las primeras sentencias en que el Tribunal Supremo declara la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, con motivo de las reformas funcionariales (1984), que modificó la edad de jubilación de funcionarios, basándose en que el Tribunal Constitucional ya había analizado el caso y aunque desestimó la inconstitucionalidad, admitió que cabría una especie de compensación ante la frustración de las expectativas de las y los funcionarios. Aunque se trató de un avance, las acciones terminaron resolviéndose en sentido negativo. El problema existente se refería a que se estaban intentando acciones de reparación en el caso de leyes perfectamente constitucionales.

Un punto que ha aflorado en otros casos es la procedencia de la indemnización en el caso de leyes que disponen la conveniencia, la posibilidad o la obligación de indemnizar, pero claramente en estos casos no se trata del supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos.

Para García-de-Enterría, en el caso español, solo existen dos supuestos en los que puede proceder la RPE en actos legislativos:

- Los casos en los que el legislador haya violado el Derecho Comunitario, ya que este tiene un carácter jerárquico superior, y
- Los casos de leyes declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (García-de-Enterría, 2007, p. 135).

Cabe señalar que, en este último supuesto, es decir de leyes declaradas inconstitucionales, los efectos dependerán del sistema de control constitucional que se adopte y de si las sentencias de inconstitucionalidad producen efectos *ex nunc* o *ex tunc*, lo que marca una diametral diferencia.

En ese mismo sentido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de España ha declarado la responsabilidad que tiene el legislador de producir normas bien hechas, no solo en lo técnico, sino en cuanto a su sentido y finalidad¹⁶.

Cabe mencionar que muchas de las decisiones del Tribunal Constitucional en cuanto al RPE ha tenido como fundamento el artículo 9.3 de la Constitución española, que incluye en su texto el término responsabilidad:

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

En enero de 2022, La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo dio entrada a miles de recursos contencioso-administrativos contra la desestimación, expresa o presunta, por el Consejo de Ministros de reclamaciones indemnizatorias en concepto de responsabilidad patrimonial, presentadas por ciudadanos y profesionales que dicen haber sufrido daños indemnizables por este cauce, por causa de la aplicación de medidas incluidas en las normas aprobadas para hacer frente a la pandemia del COVID.

En Francia, ha correspondido al Consejo de Estado abrir la puerta a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, cuando se afectan derechos de propiedad de las personas. Hay que recordar la ingente labor de Leon Duguit por establecer una doctrina a favor de la responsabilidad del Estado legislador, que sirve de antecedente a estas resoluciones del Consejo de Estado¹⁷.

El primer caso conocido como “*La Fleurette*”, que se dio en 1938, fue muy importante, pues por primera vez el Consejo de Estado francés estimó procedente una indemnización a cargo del Estado, para resarcir de los perjuicios producidos a un ciudadano por una ley de 1934 que prohibía la fabricación, venta y promoción de productos con el aspecto de crema que no provinieran exclusivamente de la leche. El tribunal acogió la pretensión del actor por considerar que la actividad desarrollada por la sociedad “*La Fleurette*” era lícita y procedió a la indemnización.

Otro caso, se dio en 1963, conocido como el *Arrêt Boveró*, en este el Consejo de Estado francés reconoció de forma más amplia la responsabilidad patrimonial legislativa, como una responsabilidad pública de derecho común. La doctrina mantuvo que la producción de un daño por un acto normativo obliga, como regla general, a indemnizar, salvo que el legislador excluya expresamente tal derecho¹⁸.

Sin embargo, como lo señala García-de-Enterría, la interpretación que ha generado posteriormente el Consejo Constitucional en su jurisprudencia ulterior, no ha desarrollado la res-

16 Como ejemplos, tenemos las siguientes declaraciones judiciales españolas: “El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas... Hay que promover y buscar la certeza del Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se produzcan perplejidades” (SSTC 46/1990 y 146/1993). Otro ejemplo sería, “Una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos puede terminar por empañar el valor de la justicia” (STC 150/1990).

17 En su *Traité de Droit Constitutionnel*, Duguit plantea una teorización de los fundamentos de una responsabilidad patrimonial del Legislador, para ello abandona las ideas roussonianas de la soberanía de la ley, sustituyéndola por conceptos como los del servicio público o la solidaridad nacional. Como señala García-de-Enterría, esta posición de Duguit resultó demasiado utópica y no se cumplió en Estado alguno (Duguit, AÑO, p. 170).

18 Los precedentes señalados han sido confirmados por la jurisprudencia francesa en causas posteriores, extendiéndose incluso a daños originados por tratados internacionales, como ocurrió en los Arrêts C. Générale d’Energie Radioélectrique, de 30 de marzo de 1966, y Burgat, de 29 de octubre de 1976.

ponsabilidad patrimonial del Estado legislador, sino que la ha acotado a casos en los que efectivamente haya una vulneración grave a los derechos de propiedad¹⁹. Excluyendo por tanto, casos como el de limitaciones temporales a la propiedad, someter a autorización ciertas infraestructuras o instalaciones de comunicación, la competencia de establecer zonas protegidas, ni la obligación de establecer cuotas o tarifas homologadas a hospitales, etc., Son, en cambio, actos de naturaleza expropiatoria, por parte del legislativo, un acto de nacionalización o de privatización, supuestos que implican un acto de privación de la propiedad y por ende deben ser indemnizados²⁰.

En el derecho mexicano no existe aún algún precedente en el que se haya abierto la puerta a la responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos, habiendo sido la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte muy clara, en cuanto a que la RPE se circunscribe a la actividad administrativa irregular, por mandato expreso de la Constitución. De esto trataremos más adelante.

Para concluir este punto, vale la pena señalar como refuerzo a la tendencia analizada, que paralelamente se han ido desarrollando mecanismos de control constitucional del órgano legislativo, lo que ha tenido, sin embargo, un lento desenvolvimiento debido, entre otras cosas, a la tradición soberanista que se le atribuye al órgano legislativo. La aceptación de los principios de rendición de cuentas como parte del Estado democrático, así como la prevalencia de la obligación de respetar los derechos humanos por encima de otros valores, ha contribuido a la evolución de figuras como la que estamos analizando.

4.3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado por actos jurisdiccionales

En la misma vertiente, debe analizarse la responsabilidad del Estado derivada de su función jurisdiccional, lo que se traduce en el llamado error judicial. Como es bien sabido el error judicial, es contemplado por algunos sistemas jurídicos como una vía para controlar los posibles abusos de los órganos jurisdiccionales, así como para incentivar su eficiencia.

Sin embargo, esta figura tiene como contrapartida los efectos que provoca sobre la independencia de los jueces, que es una condición indispensable para el ejercicio de su función, esto tomando en cuenta la dificultad de distinguir los extremos de un error judicial de lo que puede ser un margen legítimo de interpretación.

Precisamente es difícil establecer este lindero, de aquí que cuando se estudia esta figura en la doctrina, se requiere utilizar expresiones usando calificativos graduales que lo que intentan es destacar la gravedad del error, lo palmario, lo craso, lo evidente, para que este no pueda confundirse con el margen de apreciación que debe tener todo juzgador. Por ejemplo, así lo explica López Olvera (2007) al decir que “debe existir por parte del juzgador, la aplicación de un precepto legal inexistente, caduco o con una interpretación palmaria y bien expresiva en su sentido contrario o con decidida oposición a la legalidad”, o bien “existe error en el evento en que el juez o magistrado efectúa una interpretación manifiestamente errónea de la norma legal”. Como se puede apreciar se trata de expresiones que incluyen un margen de subjetividad, que puede terminar inhibiendo la autonomía de la labor jurisdiccional.

Del mismo autor, estas otras expresiones: “también se manifiesta un error judicial cuando en la fijación de los hechos se incluyen equivocaciones evidentes y palmarias; por último, el error judicial se produce cuando se desatienden datos de carácter indiscutible”.

19 Hay que recordar que el Consejo Constitucional, ejerce un control previo de constitucionalidad.

20 Las resoluciones del Consejo Constitucional han estado fundadas en el derecho de propiedad consagrado en el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. “Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, nadie puede ser privado de ella, si no es cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige de forma evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización”

Siguiendo la doctrina, encontramos interesantes clasificaciones sobre los posibles supuestos del error judicial, tal es caso del esquema que propone, Malem, con la siguiente tipología (Malem-Seña, 2009, p. 11):

- Errores en el encabezamiento de la decisión (datos formales).
- En el fundamento de derecho.
- En la interpretación de derecho.
- En el fundamento del derecho.
- En el fundamento de hecho.

Si bien, se trata de una esquematización útil, hay que partir de la premisa que el error judicial, implica precisamente una equivocación, una anormalidad, una falla, por lo que cualquier tipología, lo que hace es ubicar donde puede darse esta, tomando en cuenta las actividades propias de un juzgador.

En cuanto al derecho mexicano, cabe señalar que, aunque existen algunos avances incipientes que parecen querer darle entrada al error judicial, como figura de control a jueces y operadores judiciales, aún no es procedente tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Conforme al artículo 109 constitucional, que se analizará más adelante, la responsabilidad patrimonial del Estado solo es procedente contra la actividad administrativa irregular, es decir no cabe la actividad legislativa o jurisdiccional. Al respecto es necesario precisar que, tal como se infiere de esta disposición, la limitante se debe interpretar desde el punto de vista formal, ya que los actos del órgano legislativo o del órgano jurisdiccional que sean materialmente administrativos, como ya se dijo, sí pueden dar lugar a responsabilidad patrimonial del Estado.

Como decimos, ha habido algunos avances en el ámbito legislativo, previendo el error judicial. El primero que se puede citar es el de la Ley General de Víctimas, que en su art. 64 la incluye como una de las posibles violaciones a derechos humanos que pueden dar lugar a las medidas de reparación. Copiamos el artículo para su mejor entendimiento:

64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

Otro tanto hace el art. 142 de la misma Ley al establecer que tratándose de indemnizaciones por error judicial, estas se cargarán al presupuesto del poder judicial.

En cuanto a otras disposiciones, puede hacerse alusión a algunas de orden local, que regulan la responsabilidad civil o penal de las personas juzgadoras. Es necesario resaltar que, tratándose de disposiciones de carácter penal que tipifican sancionan actuaciones judiciales equiparables a un error judicial, tienen como limitante la existencia del dolo, que es propio de un delito, por lo que no es exactamente aplicable a un régimen de RPE.

Dentro de la regulación interna, a partir del 2011, hay que incluir a los tratados internacionales que incluyen normas de derechos humanos, según lo establece el Art. 1º de la Constitución y lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia²¹.

21 Así lo sostuvo la Suprema Corte en el criterio contenido en la Tesis, P.J. 20/2014:

Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional (<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>).

De ahí que deba citarse el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), el cual forma parte del parámetro de regularidad constitucional y, por lo tanto, debe aplicarse directamente como cualquier otro derecho humano establecido en la Constitución.

ARTÍCULO 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

De la misma manera debe incluirse el artículo 9.5 y 14.6 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

ARTÍCULO 9.5

Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

ARTÍCULO 14.6

Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

Para el análisis de estos preceptos, es necesario alertar que, si bien, la referencia se hace a supuestos de privación de la libertad, propios de la materia penal, en el último precepto se amplía el espectro.

El análisis que nos corresponde hacer en esta parte no es referente al error judicial en sí mismo, sino a su posible tramitación por vía administrativa, a través de la RPE.

Nos resta analizar el desarrollo jurisprudencial. Para ello, vamos a establecer los puntos característicos de esta tendencia:

- Primeramente, desde la quinta época, la Suprema Corte ha circunscrito la figura al ámbito del derecho penal.
- Es hasta la décima época, después de la reforma de derechos humanos, donde se encuentra criterios que amplían el campo de aplicación de la figura sin circunscribirla al ámbito del derecho penal. Es en esta época de SJF, donde se admite expresamente la aplicación del art. 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos²².

Refiriéndonos específicamente a la posible tramitación del error judicial por la vía de la RPE, es importante analizar el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia en el Amparo Directo en Revisión 3584/2017.

Se trata de un asunto donde se demandó una indemnización por error judicial, derivado de la sentencia condenatoria en materia penal, que se le impuso a una persona. El asunto lo resolvió la Corte, por unanimidad de once votos.

De este asunto derivaron importantes criterios, que ayudan a construir el precedente en la materia:

²² Tesis: XVI.1o.A.1 A (11a.)

Indemnización por error judicial. La prevista en el artículo 10 de la convención americana sobre derechos humanos puede reclamarse cuando esta sentencia condenatoria firme en la que aquel se actualice. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024961>

- Primeramente, se reitera que el art. 109 constitucional restringe la responsabilidad patrimonial del Estado a la actividad administrativa irregular. Transcribimos el párrafo respectivo:

“Ahora bien, aunque el artículo 109 Constitucional, abarca a todos los servidores públicos; y por tanto, es dable concluir que entre esos servidores se incluyen a los integrantes de los órganos jurisdiccionales, pues el precepto en cuestión, no hace ninguna distinción al respecto, lo cierto es que el artículo sí es claro en hablar de una responsabilidad derivada de una actividad administrativa irregular; en consecuencia, es dable concluir que la responsabilidad establecida en el último párrafo del artículo 109 Constitucional, no comprende la responsabilidad que pudiera generarse con motivo de un error derivado de la función jurisdiccional.”

- En segundo término, se admite que, conforme al Artículo 10 de la CADH, debe considerarse aplicable la figura del error judicial en nuestro sistema jurídico:

...la intención del Poder Reformador de la Constitución fue postergar su reconocimiento, de manera que si más de una década después, el propio Poder reformó el artículo 1° constitucional, con la intención de elevar a rango constitucional los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por México, entonces debe concluirse que nada impide considerar que el contenido del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se incorporó al catálogo constitucional de derechos, no considerarlo de esa manera implicaría desconocer lo dispuesto en el propio artículo 1° constitucional, en tanto que sin existir una restricción expresa a ese respecto, se estaría negando el reconocimiento de un derecho que ofrece una protección más amplia, incumpliendo con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; además, el reconocer el derecho a ser indemnizado con motivo de una condena en sentencia firme por error judicial, se inscribe en una responsabilidad que resulta más acorde al sistema democrático de derechos, en donde se presupone que todo acto del poder público, debe estar sujeto a un control”

- Para la procedencia de la acción se señala que, como condición, debe tratarse de una sentencia firme, lo que en nuestro Derecho significa que se haya agotado la vía del Amparo Directo en revisión.

Esta fue la razón por la que se desechó la indemnización por error judicial en este caso, ya que la demanda se refería a las sentencias de primera y segunda instancia que habían sido condenatorias, pero que no resultaban firmes.²³

No podemos dejar de señalar que, aunque la interpretación que se realizó en la sentencia, sobre el artículo 10 parece un tanto restrictiva y excesivamente literal, significó un avance importante en el alcance de la figura de la RPE en los ámbitos del poder judicial.

Recientemente la Suprema Corte emitió un criterio sobre el tema del error judicial, que de alguna manera pone un distanciamiento entre el error judicial y la RPE, al circunscribir aquel a la materia penal. Se trata del Amparo Directo 35/2022. De manera esquemática, podemos resumir el criterio en los siguientes puntos:

²³ Los siguientes textos de la sentencia lo justifican: ...lo anterior se desprende que para la procedencia de una indemnización por error judicial, el primer requisito o presupuesto, es que exista una condena en sentencia firme por error judicial.

Es decir, el error judicial que da lugar a la indemnización en que se sustenta la condena, debe reflejarse en una sentencia firme, es decir una sentencia que ya no pueda ser modificada dentro de la propia secuela procesal (...)

Hipótesis que en el caso no acontece, porque si bien es verdad que en primera instancia, el quejoso fue considerado penalmente responsable en la comisión del delito de homicidio calificado cometido en agravio de ***** y, como consecuencia, se le impuso una pena privativa de libertad, correspondiente a cincuenta años de prisión; y esa decisión fue reiterada en segunda instancia, también lo es que esta decisión, nunca adquirió firmeza.

Esto es así, porque precisamente debido a que esa sentencia no tenía firmeza, el quejoso estuvo en posibilidad de combatir esa decisión y después de dos amparos, obtuvo una sentencia en la que se le absolvió.

- Solo se puede aplicar en el caso de sentencia definitivas que priven de la libertad.
- La vía para demandar es la ordinaria civil.
- La competencia recae en la Suprema Corte de Justicia.
- No es necesario que previamente se declare el error judicial, puede reclamarse en la misma demanda de indemnización.
- Se comete *in iudicando* no *in procedendo*.
- El error judicial debe ser manifiesto e indubitable
- Puede derivar de dolo, negligencia o incompetencia.
- Debe derivar de un caso penal.

Aunque se trata de la decisión que, hasta ahora, más ha desarrollado la figura del error judicial, para efecto de nuestro tema, el criterio reitera lo que viene del mismo texto constitucional, que la RPE solo puede derivar de la actividad administrativa irregular, dejando fuera los actos materialmente jurisdiccionales.

5. OBJETIVOS Y FINALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Más allá de su regulación jurídica y de su encuadramiento en los pilares del Estado de Derecho, hay que analizar la figura de la RPE en el contexto de la operatividad del Estado contemporáneo y de sus dinámicas específicas. Si bien es una exigencia de justicia, no es un dogma ni un principio jurídico inmutable, sino un instrumento al servicio de los intereses de la comunidad, en ese sentido debe responder a sus fines concretos²⁴.

Aquí es donde cabe referirnos a los objetivos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Estos se pueden resumir en cuatro, a saber:

1. Cumplir con un imperativo de justicia
2. Respetar un derecho fundamental
3. Elevar la calidad de los servicios públicos
4. Fomentar la confianza de la sociedad respecto de sus autoridades

De cada uno se puede comentar algunas cosas:

1. Cumplir con un imperativo de justicia: en cuanto a este objetivo hay que recordar lo que decíamos atrás: dejar impune o sin indemnización un daño injustificado, es en sí mismo una injusticia. Nadie tiene derecho a dañar a otros.

Sin embargo, a este principio general hay que añadirle una especificación; en el caso particular de la responsabilidad patrimonial del Estado, la justicia que se aplica es distributiva, por lo que este imperativo es también una obligación de regularla conforme a sus directrices. La RPE debe ser una herramienta de redistribución de los beneficios y cargas sociales, como lo son otras instituciones públicas, tales como los impuestos, los programas asistenciales, etc.

Podríamos añadir que, de cara a este objetivo, la RPE resulta muy efectiva, al ser una figura que opera a instancia de parte agraviada. Se presume que al menos existe una presunción de que se ha cometido un acto de injusticia. Quedará en manos del legislador, establecer los criterios conforme a los cuales se garantizará la proporcionalidad y la equidad.

²⁴ Véase al respecto la exposición que hace Hamdan-Amad (2015, p. 287).

2. Respetar un derecho fundamental: ya quedó sentado que la RPE es en sí misma un derecho fundamental, no solamente cuando deriva de violaciones a los derechos, sino como supuesto general. Existe una exigencia legítima, basada en la naturaleza relación Estado-persona que hace imperativa –siempre– la obligación de reparar, independientemente de montos o formas. En ese sentido, la RPE, forma parte del sistema integral de reconocimiento y protección de derechos humanos de una Constitución.
3. Elevar la calidad de los servicios públicos: aquí se encuentra una de las grandes paradojas de esta institución y uno de sus campos más relevantes de oportunidad. Como bien reza la sabiduría popular: no hay mejora donde no hay consecuencias a los errores. Sobre esta base se desarrolla la educación humana, y es perfectamente aplicable a la autoridad. Los servicios públicos mejorarán si las fallas de los mismos les cuestan a los responsables, no a los usuarios. Este ha sido precisamente el argumento para rebatir la recurrente objeción de la falta de recursos ante la ingente cantidad de daños que puede provocar el Estado. Una repetida objeción, que por lo menos en nuestro país, retrasó la regulación de la RPE por más de siete décadas. Sin embargo, la lógica del argumento es precisamente la contraria, y esto es lo que se dijo en el debate de la reforma constitucional del 2002²⁵: ...no solo no será una fuente de erogaciones, sino que resultará en un ahorro para el erario, porque impulsará la mejora de los servicios. Por eso se debe considerar como una figura propia de los Estados modernos que deben buscar desarrollarse sobre bases de ahorro, eficiencia y redistribución.
4. Fomentar la confianza de la sociedad respecto de sus autoridades: ya hemos comentado acerca del principio de confianza jurídica legítima y su presencia en la doctrina de algunos sistemas como el alemán o el español, siendo, además, uno de los pilares del Estado constitucional que sirve de base para la justificación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado. Pues bien, visto desde otro ángulo se convierte también en una de las finalidades de esta institución jurídica, ya que si bien, en muchos casos los daños que provoca el Estado son resultado de su actuar ordinario, el que responda de ellos, genera un contexto de buena voluntad, en la relación Estado-sociedad.

En ese sentido, no hay que olvidar que una de las exigencias del llamado Estado Social de Derecho, como modelo que da respuesta a las exigencias de la sociedad actual, está precisamente en mejorar las relaciones entre Estado y sociedad basados en el título de la confianza. Hemos superado los esquemas de control, vigilancia, límites, responsabilidades hacia otro de bien común, mutua confianza, libertad y responsabilidad, promoción de derechos humanos como obligación de toda la sociedad.

Como corolario de esta parte, podemos añadir que estas finalidades pueden admitir algunas precisiones en la regulación de cada Estado, y convertirse así en finalidades constitucionales específicas, que sirven de base para interpretar los alcances y límites de la institución en cada Estado. Hay que tener presente que uno de los primeros parámetros de la interpretación constitucional aplicable a los derechos humanos es el cumplimiento de la finalidad constitucional, pues bien, esta finalidad no es una entelequia o una serie de valores *ad casum*, sino una serie de valores objetivos que tienen su aterrizaje en cada momento histórico.

En este sentido es interesante observar la argumentación dada en el Amparo en Revisión 75/2009 (Handam-Amad, 2015, p. 368) en la que la Suprema Corte mexicana determinó la inconstitucionalidad de la fijación de topes máximos. En este criterio argumentativo se señaló

25 Cfr. La explicación que hace Castro-Estrada, al texto de la reforma constitucional (Castro-Estrada, 2003).

precisamente que, aunque la medida (fijar topes máximos) puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuado para alcanzarlo. Dentro de la argumentación de referencia, se hace una reflexión en los fines constitucionales de la misma. Por ejemplo, se puede consultar la Tesis 1ª CLVI/2009, en la que la Suprema Corte detalla con precisión los fines de la institución, concretándolos en dos:

- El principio de quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo.
- El principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad²⁶.

Dicho lo anterior, corresponde ahora hacer un análisis de los elementos de la figura jurídica, tal como los desarrolla la doctrina actual.

6. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Adentrándonos más en la configuración jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, tenemos que entrar al análisis de sus componentes, es decir, de los elementos que deben de reunirse para hacer procedente esta figura.

Los elementos que la doctrina suele mencionar, con pequeñas diferencias en su denominación o en su número, son:

- El daño
- La causalidad entre el daño y el acto u omisión
- La antijuridicidad o irregularidad
- La imputabilidad al Estado

Adentrándonos más en cada uno de estos elementos, podemos decir lo siguiente tomado de la doctrina, tanto comparada como nacional²⁷:

Figura 2



6.1. El daño

Respecto de este primer elemento, se advierte que es el primero en el sentido de que tiene el carácter de detonador, del que derivan todos los demás. Se trata de un dato objetivo, tangible y demostrable. No está asociado con la culpa o negligencia, precisamente de aquí

²⁶ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/166300>

²⁷ A lo largo de este ensayo, hemos ido refiriéndonos a los principales autores que han tratado esta figura, dentro de los que destacan: Carrillo Flores, García-de-Enterría, Handam Amad, Castro Estrada, Fix Zamudio, entre otros.

deriva su objetividad, el titular de la acción debe preocuparse simplemente de hacer ver que sufrió un daño en sus bienes o derechos.

Aquí hay una importante precisión en cuanto a describir el daño; este debe versar en sus bienes o derechos, que pueden ser o no patrimoniales, por ejemplo, puede tratarse de un daño en sus propiedades, pero también en su fama o reputación (daño moral).

La mayor parte de los daños son patrimoniales y derivan de los servicios públicos o de la ineficiencia de estos servicios, tomemos el caso de los daños provocados por servicios como el de energía eléctrica, el de suministro de agua, el de educación, el de salud, etc.

Para el titular del derecho, la existencia del daño y la posibilidad de que este fuera provocado por un agente estatal es suficiente como para intentar la acción de RPE.

Las causas de exclusión de responsabilidad o de inimputabilidad deben ser demostradas a posteriori por la(s) autoridad(es).

La gama de posibles causas del daño es muy grande, puede tratarse de actos de clausura indebida, negativa de permisos, daños por ineficiencia de servicios de alumbrado, de agua, de energía eléctrica, por daños al medio ambiente, por afectaciones derivados de cualquier actividad del Estado, incluso las de supervisión. Puede además derivarse de acciones positivas o de omisiones.

De manera más específica, el daño debe reunir algunas características, como lo señala Hamdan en su análisis (Hamdan-Amad, 2015, 357):

- Debe ser cierto y no eventual (en el sentido de posible).
- Debe afectar a una persona determinada, o a un grupo, y no ser común a los miembros de la colectividad.
- Anormal, es decir debe exceder a los inconvenientes ordinarios a la vida de la sociedad.
- Evaluable económicamente.

Cabe señalar igualmente que el acto que provoca el daño, puede ser igualmente un acto material o un acto jurídico.

6.2. La relación de causalidad entre el daño y la actuación del Estado

Se trata de un segundo elemento, también objetivo, que da lugar a trasladar este supuesto como de un mero daño que obedece a causas de la naturaleza (caso fortuito o fuerza mayor) a uno que procede de la acción del Estado.

No se confunde con el elemento de la imputabilidad, porque en este caso, se trata de un primer razonamiento para demostrar que el acto es procedente de una actividad de alguien, y que ese alguien es el Estado, un agente estatal. Si se tratara de una inundación, de un terremoto, de una erupción, en principio no sería un acto de alguien sino de la naturaleza, sin embargo, en este caso podría haber responsabilidad por falta de acciones de previsión, para evitar daños, que es otra de las actividades del Estado y se denomina acciones de protección civil.

Cabe aclarar que, en este razonamiento probatorio, podría darse otro supuesto, que es cuando aún si existe una acción del Estado, concurren otras causas como las que hemos mencionado, propias de la naturaleza. Pongamos el caso de la pandemia provocada por el virus SARS COVID 19, es evidente que el Estado no es el causante, pero que junto con ese supuesto que obedece a causas fuera de su control, cabe responsabilidad si el Estado no pone los medios necesarios para evitar los daños, en este caso la responsabilidad procedería de la falta de debida diligencia por parte de los agentes estatales responsables, en este caso la Secretaría de Salud y otros organismos responsables.

Otro enfoque para el análisis de este elemento se puede adoptar a través la distinción entre la causalidad directa (cuando es la única y principal causa) y la causalidad indirecta (cuando es una de las causas, o incluso causa de la causa). Pues bien, la causalidad que se exige para la RPE es tanto directa como indirecta, lo único que debe establecerse como parte de la configuración del supuesto jurídico es un nexo claro y objetivo y no probable o incierto.

6.3. Antijuridicidad o irregularidad

Si bien la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado ha evolucionado separándose de la idea de “culpa” (civil) o de dolo, para que verdaderamente se trate de una responsabilidad objetiva, debe incluirse el elemento de la antijuridicidad, o para decirlo de alguna manera, de una cierta ilegalidad, ya que de otra forma no justificaría la obligación de reparar bajo una perspectiva de justicia en un esquema de Estado de Derecho y, aunque los distintos sistemas van precisando la forma de incluir este elemento, con diferentes soluciones, lo cierto es que, desde nuestro punto de vista deben quedar excluidos al menos los supuestos en los que el Estado causa un daño cumpliendo un deber legal.

En el caso el sistema jurídico mexicano, el concepto que se adopta es el de irregularidad, así lo señala el artículo 109 constitucional, al decir que procede la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa irregular y es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la que especifica este concepto al precisar que es irregular aquel daño que el particular no está obligado a soportar (legalmente). Esta solución cumple con el objetivo de excluir los actos derivados de deberes legales, como puede ser la expropiación, una detención, el cobro de impuestos, una clausura, etc., pero, por otro lado, incluye los actos ilegales, ilícitos o incluso los delitos que pudieran ser cometidos por una autoridad.

En el mismo sentido del argumento, puede sostenerse que los daños que son causados por la actividad administrativa regular o lícita de la administración pública, no dan lugar a la reparación, de aquí la necesidad de distinguir con precisión cuál es la diferencia entre regularidad e irregularidad.

Aquí cabe hacer una reflexión sobre el concepto de “obligación jurídica de soportar”, ya que, si por ello debemos entender implícita la condición de ilegalidad de la actuación de la autoridad, se estarían limitando los posibles supuestos, dejándose solamente para aquellas situaciones donde la autoridad actúa fuera de sus facultades. Nos parece que la intención del legislador no fue esa, sino que basta la no existencia de un fundamento legal explícito que obligue al particular a soportar el daño, como en los ejemplos que hemos mencionado.

En este sentido, partiendo de que el supuesto para que se configure la RPE es la irregularidad del acto, *contrario sensu* habría que excluir los actos *regulares*, sin embargo, esto podría dar lugar a equívocos si lo entendiéramos en términos literales, ya que regular podría entenderse como aquello que se realiza dentro de las facultades de la autoridad y en ese sentido solo podrían considerarse los actos susceptibles de nulidad, lo que no corresponde al sentido de una responsabilidad objetiva.

En abono de lo anterior, podríamos afirmar que la característica de la ilicitud o de la ilegalidad del acto no es condición previa de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto justifica, por ejemplo, algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021, p. 58), donde señala que la nulidad de un acto no implica de manera inmediata la responsabilidad patrimonial del Estado.

6.4. Imputabilidad al Estado

Al hablar del segundo elemento, que es la conexión causal, habíamos adelantado que, además, debe haber una imputabilidad, lo que implica que no exista una excluyente de responsabilidad. Estos supuestos se dan cuando, por ejemplo, no había posibilidad de prever o evitar el daño, conforme al estado de desarrollo del conocimiento científico del momento. Esta circunstancia, prevista también en la LFRPE, hace que el acto no sea imputable jurídicamente al Estado, aunque fácticamente haya procedido de la actividad de un agente estatal. Otro supuesto se da cuando es el propio particular es el que provoca la causación del daño.

Las excluyentes de responsabilidad pueden variar de sistema en sistema, pero su naturaleza consiste en aquella circunstancia prevista en Ley que excluye de responsabilidad al ente público de los daños que cause, no obstante que sean reales y objetivos.

Existen otros elementos que pueden ser parte de las condiciones o requisitos que una determinada legislación establezca para la procedencia del caso, pero que no son parte de la naturaleza jurídica de la figura de la RPE. Estos pueden ser, por ejemplo, la consideración de quiénes son propiamente agentes estatales y quiénes no, cuestión que tiene que ver con las definiciones de “autoridad” que haga cada sistema jurídico respecto de los órganos autónomos, descentralizados o empresas públicas, etc. En relación con esto, resulta obvio que, para cumplir de mejor manera con los objetivos de esta institución jurídica, mientras mayor sea el alcance del concepto, mayor será la protección que se consiga.

En el caso de la legislación mexicana, el art. 3 de la LFRPE señala las excluyentes de responsabilidad, incluyendo además de las mencionadas, aquellos daños que deriven de hechos o circunstancias que no se hubieren podido prever según el grado de avance de la ciencia o de la técnica en ese momento.

7. LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Como lo hemos mencionado en otras partes de este ensayo, nuestro sistema jurídico ha sido tardío al incorporar de manera directa y explícita la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto se dio hasta el año 2002, con la reforma constitucional al artículo 113 de la Constitución²⁸.

Ya hemos mencionado igualmente los antecedentes a esta reforma que se dieron en diversos momentos, como fue la de la Ley de Depuración de Créditos en 1941²⁹, o la de la Ley General de Deuda Pública de 1976³⁰ o la de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976³¹, y así otros ordenamientos que indirectamente y desde la regulación del régimen financiero del Estado establecieron supuestos que previeron esta obligación pero que no la establecieron ni la regularon directamente.

Aquí es donde cabe mencionar al artículo 1927 del Código Civil federal, que fue el único supuesto donde expresamente se mencionaba la responsabilidad del Estado, pero bajo los parámetros propios del Derecho Civil, es decir como una responsabilidad subsidiaria por parte del Estado respecto de los daños causados por los servidores públicos, ante supuestos de ilicitud.

28 Cfr. DOF 14 de junio de 2002.

29 <https://dof.gob.mx/index.php?year=1941&month=12&day=31#gsc.tab=0>

30 https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/LGDP.pdf

31 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LPCGPF_abro.pdf

Este artículo, actualmente derogado, estuvo vigente hasta la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en el año 2004. Para facilitar su análisis se transcribe:

Artículo 1927.- El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Cuando los empleados y funcionarios, por la realización de actos u omisiones ocasionen daños al medio ambiente, el Estado responderá de manera solidaria por los daños y perjuicios que hayan ocasionado.

Cabe precisar que originalmente el artículo solo preveía la responsabilidad subsidiaria y que la responsabilidad solidaria fue un añadido posterior que se dio en el año de 1994³² y que, por supuesto, supuso un avance en cuanto a la configuración de la responsabilidad del Estado, pero aún dentro de los principios del Derecho Civil.

Como puede apreciarse de la lectura del artículo, la vía común resultaba muy limitada y prácticamente era inviable por la carga probatoria que suponía para el particular, teniendo que precisar cuál era el servidor público responsable, para una vez agotada la acción en contra suya, pudiera proceder la acción contra el Estado.

Este era el contexto previo a la reforma del 2002, la cual se debió a la comprometida labor de juristas, mujeres y hombres, que convencidos de la necesidad de esta figura como parte del desarrollo de nuestro Estado de Derecho, la impulsaron desde distintos ámbitos.³³ Tras un debate medianamente largo, pero que gozaba de la legitimidad del momento, que era el de la transición democrática, así llamada, que vivía México, terminó cediendo a los argumentos que oponía en su momento el Ejecutivo y que sobre todo estaban fundados en las carencias presupuestales.

El debate se dio primeramente a nivel constitucional y, posteriormente, a nivel legislativo, lo que facilitó que la discusión se diera de manera ordenada primero los principios y posteriormente la regulación detallada.

Para el análisis de esta reforma constitucional y para el mejor entendimiento de sus términos, la abordaremos con la siguiente estructura:

- Necesidad del rango constitucional
- Ubicación constitucional
- Elementos de la responsabilidad patrimonial
- Consagración del derecho a una indemnización

Antes de analizar cada uno de estos aspectos, transcribimos el artículo:

32 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

33 El proceso de discusión comenzó en la LVII Legislatura, correspondiendo a la Comisión de Puntos Constitucionales, el dictamen. Desde la academia se dio un acompañamiento muy importante para la construcción de la propuesta. En ese sentido, deben mencionarse a personajes que resultaron fundamentales en la elaboración, discusión y aprobación de esta propuesta, como fue el caso de Santiago Creel Miranda, Héctor Fix Zamudio, Álvaro Castro Estrada, por mencionar solamente algunos. La iniciativa la presentó el Presidente Fox en marzo del 2001.

Art. 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.

En el año 2015 este artículo se modificó con motivo de la reforma constitucional en materia del sistema anticorrupción y este párrafo se reubicó en el art. 109³⁴.

La primera decisión adoptada fue la de elevar la institución a nivel constitucional, con lo cual no solamente se le dotaba de mayor rango, sino que obligaba a delimitar su naturaleza, ya que la materia propia de un texto constitucional debe incluir principios, derechos o la estructura de los órganos y del ejercicio de poder. En el caso de la RPE se definió como una garantía constitucional (siguiendo la terminología de aquellos años).

Es preciso aclarar que el derecho se refiere en concreto a la indemnización que deriva de la responsabilidad y que corresponde a todos los particulares.

Cabe aclarar, sin embargo, que no para todos quedó claro este enfoque; tan es así que la ubicación que se eligió fue la del Título Cuarto de la Constitución que es la de la responsabilidad de los servidores públicos. Como es fácil observar, hay una clara diferencia entre la responsabilidad de los servidores públicos con la responsabilidad patrimonial del Estado, precisamente el sentido de la reforma era la de distinguir ambas figuras de modo que la responsabilidad patrimonial del Estado fuera directa y no subsidiaria.

La redacción del artículo está ordenada correctamente. Comienza por establecer los principios de la RPE, al definir claramente que este tipo de responsabilidad sería objetiva y directa. Con ello, quedaba superado el marco jurídico que por largo tiempo la consideró indirecta y subsidiaria. Los términos, como lo hemos mencionado, coincidían con el desarrollo doctrinal y comparado.

De igual forma, el dispositivo constitucional, definía los alcances de la figura, señalando que debía provocarse un daño, y que ese daño debía darse en los bienes o derechos de las personas. Esta conceptualización que igualmente correspondía con el desarrollo legislativo y doctrinal ampliaba el alcance de la RPE al mayor número de supuestos posibles. Nótese que no se hace ninguna mención a conceptos como la culpa, el dolo o cualquier otro elemento subjetivo.

Finalmente, el artículo constitucional, delimita la responsabilidad a la actividad administrativa irregular, con lo cual excluye la actividad de los otros poderes, legislativo y judicial y define el elemento de antijuridicidad, con el término irregular, dejando a la legislación secundaria la tarea de precisar el sentido de este término.

De hecho, el artículo remata con una remisión a la ley que deberá regular el procedimiento conforme al cual se debe hacer efectiva la indemnización y en esta parte hace mención a uno de los temas más álgidos de esta figura que es el de los montos, dejándole igualmente a la ley la responsabilidad de definirlos.

Al tratarse de un tema que no corresponde exclusivamente a la Federación, el artículo se refiere a que serán las leyes las que definan los alcances de la indemnización, en este punto debe entenderse que deberá haber un marco legal para las autoridades federales y otro para las

34 Cfr. DOF 27-05-2015

autoridades de cada entidad federativa³⁵, respetando los principios establecidos en la Constitución General, como el de que la responsabilidad deberá ser objetiva y directa.

Hasta aquí el texto de la reforma constitucional. Sin embargo, hace falta señalar que en los transitorios se fijó un período de *vacatio legis* que, entre otras cosas atendía la preocupación de la necesidad de hacer los ajustes necesarios en la infraestructura física, para poder hacer frente a las posibles exigencias presupuestales que se sobrevendrían. El artículo transitorio señalaba lo siguiente:

TRANSITORIO ÚNICO

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

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

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

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no será menor a un año ni mayor a dos.

Habiendo expuesto lo referente a la reforma constitucional, corresponde abordar la regulación de esta figura a nivel legislativo, para ello haremos referencia a la Ley reglamentaria y a las demás leyes especiales.

Sin embargo, antes de pasar a esta parte, es necesario hacer referencia a otra reforma constitucional de gran trascendencia para efectos de la responsabilidad del Estado, en general y es la reforma en materia de derechos humanos, del 10 de junio del 2011.

35 Los siguientes estados de la República cuentan con una Ley de Responsabilidad Patrimonial: Aguascalientes (publicación: 10 de mayo de 2010); Baja California (publicación: 5 de agosto de 2013); Baja California Sur (publicación: 20 de marzo de 2005); Campeche (publicación: 16 de diciembre de 2013); Chihuahua (publicación: 5 de enero de 2013); Ciudad de México (publicación: 21 de agosto de 2000); Coahuila (publicación: 10 de marzo de 2019); Colima (publicación: 22 de agosto de 2002); Durango (publicación: 5 de diciembre de 2013); Guanajuato (publicación: 7 de enero de 2005); Hidalgo (publicación: 28 de julio de 2022); Jalisco (publicación: 11 de septiembre de 2003); Estado de México (publicación: 30 de mayo de 2017); Michoacán (publicación: 1° de septiembre de 2017); Morelos (publicación: 14 de diciembre de 2011); Nayarit (publicación: 24 de mayo de 2016); Nuevo León (publicación: 3 de mayo de 2013); Oaxaca (publicación: 26 de junio de 2018); Puebla (publicación: 17 de febrero de 2016); Querétaro (publicación: 3 de agosto de 2009); Quintana Roo (publicación: 10 de febrero de 2021); San Luis Potosí (publicación: 23 de diciembre de 2004); Sonora (publicación: 2 de junio de 2022); Tabasco (publicación: 24 de marzo de 2022); Tamaulipas (publicación: 11 de enero de 2005); Tlaxcala (publicación: 19 de diciembre de 2016); Veracruz (publicación: 31 de diciembre de 2003). Están pendientes los estados de Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

Como es bien sabido, una de las reformas de mayor importancia en la historia constitucional mexicana, y quizá la de mayor trascendencia a la Constitución de 1917 se dio en el campo de los derechos humanos, en el año 2011, incluyéndose, entre otras instituciones de reconocimiento y protección de derechos humanos, la obligación de la reparación integral.

La reforma implicó modificaciones a once artículos de la Constitución para modificar el sistema de reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos de nuestra Constitución y de los Tratados Internacionales de la materia suscritos y ratificados por nuestro país. En ese sentido, la parte más importante de esta reforma fueron las modificaciones al art. 1º constitucional, en cuyo párrafo tercero, se incluye la obligación del Estado de reparar las violaciones a derechos humanos.

Para explicar su contenido y trascendencia, comencemos por transcribir el siguiente párrafo:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

El artículo constitucional contiene dos partes; por un lado, las obligaciones positivas de las autoridades en derechos humanos (respetar, promover, proteger y garantizar) y por otro, las obligaciones derivadas de las violaciones a derechos humanos que se cometan, siendo estas las de investigar, sancionar, prevenir y reparar. Se trata de un itinerario completo de lo que la autoridad debe hacer para evitar que las violaciones queden impunes. Dentro de estas obligaciones, se encuentra la de reparar como una de las esenciales. No puede haber reconocimiento de derechos si no hay protección, y no hay protección, si no hay reparación. Bajo esta lógica se incluyó esta figura en la Constitución, señalando que la ley debería señalar los términos en que debería de proceder.

Para dar una idea completa de lo que sucedió alrededor de la inclusión de esta palabra –reparar– durante la discusión de la reforma de derechos humanos, hay que subrayar que fue uno de los temas que más polémica y tensión provocó entre los impulsores de la reforma y las autoridades en turno. Como siempre, hubo muchas razones para aplazarla, para limitarla o incluso para suprimirla.

Al final prevaleció la razón y se atendieron a los principios de derechos humanos reconocidos internacionalmente, los cuales, a partir de la reforma, forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, y se consagró el derecho humano a la reparación integral.

Respecto a la regulación de este derecho está la Ley General de Víctimas, expedida el 9 de enero de 2013, aunque para darle un base constitucional, fue necesario reformar el art. 73, fracción XXIX-X de la Constitución³⁶.

Cabría un comentario respecto a si la LFRPE podría considerarse como una Ley Reglamentaria del art. 1º constitucional tercer párrafo. Nuestra opinión es que tomando en cuenta la finalidad de la Ley y la diferente naturaleza que le corresponde a la RPE y a la RDH (reparación por violación a derechos humanos) no podría dársele esa categoría. Esto no obsta para que, de manera excepcional, la vía administrativa (RPE) pueda ser utilizada como vía para demandar la reparación (RDH) por violaciones a derechos humanos.

³⁶ La reforma se publicó el 25 de julio del 2016. Cfr. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445623&fecha=25/07/2016#gsc.tab=0

Continuando con el tema de la regulación de la RPE en la legislación interna, habría que incluir también a las disposiciones internacionales que resultan parte del parámetro de control de regularidad constitucional, a partir de la reforma constitucional de junio del 2011³⁷. En este punto hay que señalar que si bien no existe un tratado internacional específico en materia de reparación integral por violaciones a derechos humanos, la regulación internacional se encuentra en diversas disposiciones dispersas en otros tratados, entre los que podemos citar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 8; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, art. 2; la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 25, entre otros.

De manera más específica podemos referirnos a los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2005, y que sin ser un instrumento vinculativo, ha sido citado por la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, entre otros la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo cual, en el caso de México, se puede considerar que forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional.

Este documento desarrolla de manera detallada los elementos de la reparación integral, incluyendo las medidas de restitución, las de rehabilitación, las de compensación, las de satisfacción, y las garantías de no repetición, incluidas todas ellas en la Ley General de Víctimas.

Ahora bien, deteniéndonos en el contenido de la LFRPE, podemos decir, en general, que es supletoria de las demás leyes administrativas que regulan algún tipo de responsabilidad del Estado en áreas específicas (art. 9º).

De manera general, la Ley incorpora los elementos de la RPE, estableciendo de manera clara que la responsabilidad será objetiva y directa y que no requiere de la acreditación de ningún elemento subjetivo (art. 1º).

Ahora bien, en cuanto a lo que se considera como actividad administrativa irregular, la ley la define como aquella que cause daños a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate (art. 1o).

La LFRPE incluye igualmente como causales de exclusión de responsabilidad el caso fortuito, la fuerza mayor y lo supuestos en que el daño no pudo preverse conforme a los adelantos de la ciencia en el momento en que ocurrió el daño (art. 3º).

Como parte de la regulación de la figura, la LFRPE determina los conceptos y los montos de la indemnización, señalando que esta puede proceder de dos tipos de daños:

- Daño personal, en cuyo supuesto la LFRPE remite a la Ley Federal del Trabajo en su capítulo sobre riesgos de trabajo (art. 14).
- Daño moral, para cuyo caso debe acudirse a lo dispuesto en el Código Civil Federal (art. 14).

En dicho artículo se establece un tope máximo, tratándose de daño moral, de 20,000 veces el salario mínimo general, atendiendo a lo que señala la fracción II del art. 14. Esta disposición ya fue declarada inconstitucional por la SCJN, al no atender a las circunstancias concretas del caso. Sobre este punto profundizaremos más adelante.

37 Así se estableció en el criterio recogido en la tesis P/J. 20/2014 (10a.), cuyo rubro se lee: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Cfr. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>

Otro tope que establece la ley es sobre el monto total que se ejerza por RPE en un mismo ejercicio fiscal, el cual no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año. Esta disposición se incluyó con el propósito de proteger al presupuesto federal, frente a un posible incremento de las indemnizaciones generando inestabilidad financiera. Cabe mencionar que, aunque se trataba de una prevención justificada, hasta ahora nunca ha ocurrido.

En cuanto a los sujetos obligados la LFRPE señala, de manera amplia, que son todos los entes públicos federales (art. 2º), entendiéndose por ellos a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. Se trata de una disposición amplia que busca que ninguna autoridad federal quede exenta de RPE por cuestiones meramente formales.

Como parte de la regulación la LFRPE también detalla el procedimiento que debe iniciarse ante la autoridad administrativa (art. 18) señalando que, ante la negativa por parte de la autoridad, el particular puede optar por presentar el recurso administrativo o bien acudir por la vía jurisdiccional al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (art. 24). En caso de que se inicie el procedimiento ante el Tribunal, la Ley aplicable es la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (art. 19).

Una disposición importante es la que establece que la nulidad de un acto administrativo, declarada judicialmente, no da lugar forzosamente a la RPE (art. 20), con lo que se remarca la independencia de la RPE de las cuestiones subjetivas.

Otra disposición a destacar es la incluida en el art. 2, párrafo 2º y 3º donde se señala que las disposiciones contenidas en esta Ley, particularmente las que señalan los criterios para fijar la indemnización, son aplicables para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos). No obstante, lo positivo de la intención que subyace en el artículo en mención, que consiste en facilitar el cumplimiento de obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, la disposición ha quedado rebasada por el contenido de la Ley General de Víctimas, un ordenamiento más acorde y de mayor alcance con las exigencias derivadas de las violaciones a derechos humanos, tanto en el tratamiento de las víctimas, como en las medidas de reparación integral.

Vale la pena resaltar que el concepto aludido de *reparación integral* encuentra también recogido en esta Ley (art. 12), sin embargo, no tiene el alcance que corresponde actualmente a este concepto en el marco de la protección y defensa de los derechos humanos.

Algunas otras disposiciones importantes son la del plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción (art. 25); las disposiciones sobre la carga de la prueba para acreditar el daño (art. 21 y 22); y el derecho a repetir por parte del Estado contra los servidores públicos, previo el procedimiento de responsabilidad (art. 31 y siguientes).

Finalmente, como parte del marco jurídico interno en materia de RPE, debemos mencionar las leyes de carácter especial que regulan este supuesto y establecen la obligación de reparar, tomando en cuenta que la LFRPE resulta supletoria de estas otras leyes en materias especiales.

Dentro de estas leyes hemos de mencionar las siguientes³⁸:

- Ley del Servicio de Administración Tributaria (art. 34).
- Ley General de Protección Civil (art. 7, 14 y 15).

38 Al respecto puede consultarse la exposición que hace Handam-Amad (2022, pp. 291-292).

- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares (art. 1, 4 y 14).
- Ley Aduanera (art. 28).
- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 10, 31, 62 y 70).
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas (art. 137, 150, 151, 152).
- Ley de Aviación Civil (art. 31, 62 y 70).

Para complementar lo referente a la legislación nacional interna, hemos de hacer mención somera a la Ley General de Víctimas, la cual incluye todo un sistema de atención y reparación a víctimas de violaciones a derechos humanos.³⁹ Esta mención la hacemos con la salvedad de que esta Ley no regula la RPE, pero debido a la relación que existe entre ambas figuras es necesario tomarla en cuenta.

De manera sintética podemos resaltar lo siguiente:

- El alcance del concepto de víctima directa e indirecta en el art. 4.
- Los derechos de las víctimas en un listado amplio y desarrollado en el art. 5.
- Las medidas de reparación integral: restitución, rehabilitación, satisfacción, compensación y garantías de no repetición, en el art. 6.
- Requisitos para la procedencia de la indemnización y el principio de complementariedad, en los arts. 5, 67, 69 y 88 Bis).
- El Registro Nacional de Víctimas, en el art. 96.
- El Fondo Nacional de Reparaciones, en el art. 130.

Dicho lo anterior, estamos en posibilidad de entrar en el último apartado de este ensayo que es el del desarrollo de la doctrina jurisprudencial.

8. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL E INTERAMERICANA

Como último punto a tratar de este ensayo, debemos abordar lo referente a la evolución que ha tenido la figura de la RPE en los criterios y razonamientos adoptados por las autoridades jurisdiccionales competentes, en este caso nos referimos a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales competentes del Poder Judicial de la Federación, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No está de más subrayar que, conforme al concepto de parámetro de control de regularidad constitucional que ha sido adoptado por la propia Suprema Corte de Justicia, tanto la jurisprudencia nacional como la interamericana, en materia de derechos humanos resulta

³⁹ Hay que hacer la mención de que la Ley General de Víctimas prevé la indemnización, no solamente por violaciones a derechos humanos, sino que también incluye el supuesto de la reparación por la comisión de delitos.

vinculante, es decir obligatoria, para todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia⁴⁰.

Ahora bien, comenzando por la jurisprudencia nacional, es preciso no solamente identificar los criterios más relevantes sino analizar el desarrollo de las líneas jurisprudenciales en los diferentes temas en los que se ha interpretado esta figura jurídica.

A este respecto podemos comentar que, actualmente contamos con una herramienta que nos facilita este análisis y que ha sido elaborada por la propia Suprema Corte de Justicia. Nos referimos a los Cuadernos de Jurisprudencia publicados por el Centro de Estudios Constitucionales⁴¹.

Precisamente, utilizando esta herramienta es que proponemos este esquema resumen para presentar los principales temas y criterios que se han adoptado en la jurisprudencia nacional.

Principales temas de RPE sobre los que ha habido desarrollo jurisprudencial⁴²:

- Omisión de legislar en las entidades federativas
- Contenido y Alcances de la RPE
 - Características de la RPE
 - Actos no comprendidos en la RPE
 - Entes sujetos a RPE

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

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos. P./J. 21/2014 (10a.), número de registro digital 2006225.

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. P. LXIX/2011(9a.), número de registro digital 160525.

41 La Colección Cuadernos de Jurisprudencia tiene como propósito dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de derechos fundamentales. La colección se ordena en tres series: Derecho y Familia, Derechos Humanos y Temas selectos de Derecho. En las publicaciones que integran esta colección se sistematizan los criterios que ha dictado la Corte de manera gráfica y escrita, para ello, se presentan los hechos relevantes y las razones que conforman la ratio decidendi de las sentencias de manera sintetizada, se exponen los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalan las relaciones que existen entre las resoluciones y se presentan las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/cuadernos-jurisprudencia>

42 Responsabilidad Patrimonial del Estado, Cuadernos de Jurisprudencia, número 3, Temas selectos de Derecho, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, octubre 2021, México. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-11/RESPONSABILIDAD-DEL-ESTADO.pdf>

- Sobre las indemnizaciones o reparación del daño
 - Cuantificación de la indemnización
 - Topes máximos
- Sobre el procedimiento para reclamar la RPE
- Sobre la prueba

En el siguiente cuadro se citan algunas de las tesis y sentencias relevantes que recogen los criterios en los temas aludidos.

CONTENIDO Y ALCANCES DE LA RPE	Tesis: 1a. CLXXVIII/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 817. Registro digital: 2006250
ACTOS ADMINISTRATIVOS REGULARES	Tesis: 1a. CLXXI/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 820. Registro digital: 2006255.
ACTOS NO COMPRENDIDOS EN LA RPE	Tesis: 2a./J. 99/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 297. Registro digital: 2008114
	Tesis: 2a. V/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1772. Registro digital: 2008437
	Tesis: 2a. CVII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 1558. Registro digital: 2012999
ACTOS NO COMPRENDIDOS POR LA RPE	Tesis: 2a. XCIV/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 199. Registro digital: 163745
CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN	Tesis 1a./J. 129/2012 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo I, página 899. Registro digital: 2003393.
	Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 41, Abril de 2017, Tomo I, página 752. Registro digital: 2014098
	Tesis: 2a. LIV/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, página 1080. Registro digital: 2009487.
	Tesis: 1a. CLXXXVII/2018 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 290. Registro digital: 2018644

De manera sintética, señalamos las principales tendencias de desarrollo jurisprudencial que se han dado en estos primeros veinte años de vigencia de esta institución:

- Reconocimiento del carácter sustantivo del derecho a una indemnización.
- Características y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Actividades que quedan dentro del ámbito de protección de la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Cuantificación y montos de las indemnizaciones.

8.1. Reconocimiento del carácter sustantivo del derecho a una indemnización

Acorde con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, un primer punto a resaltar es el carácter de derecho sustantivo de rango constitucional, que se le da a la indemnización derivada de la RPE, este punto no es menor, porque fortalece su naturaleza jurídica y lo coloca, en términos de la doctrina constitucional moderna, como un derecho fundamental, de los que forman parte del bloque constitucional de derechos o, también llamado en nuestro sistema, parámetro de regularidad constitucional. Cabría la pregunta de si estamos frente a un derecho humano, materialmente hablando, nuestra opinión es que sí lo es, cuando se trata de una reparación por violaciones a derechos humanos, ya que la reparación es parte del reconocimiento

y protección de los derechos humanos. A continuación, mencionamos algunas de las tesis que contienen este criterio:

Registro digital: 167386

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a. LIV/2009

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXIX, Abril de 2009, página 590

Tipo: Aislada

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 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.

Registro digital: 167384

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a. LII/2009

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXIX, Abril de 2009, página 592

Tipo: Aislada

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 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.

8.2. Características y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado

La jurisprudencia de la Suprema Corte se ha ocupado de subrayar la naturaleza objetiva de la RPE, distinguiéndola de la subjetiva, apoyándose en la llamada teoría del riesgo, donde hay ausencia de intención dolosa o culpa. Así, retoma el sentido central de la reforma constitucional del 2002. De igual manera, sienta el criterio de que no es necesario proceder en contra del servidor público responsable, sino que la RPE permite demandar directamente al Estado, abandonando el carácter subsidiario y estableciendo la responsabilidad directa.

Registro digital: 169424

Instancia: Pleno

Novena Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 42/2008

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXVII, Junio de 2008, página 722

Tipo: Jurisprudencia

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

Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual

será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la “responsabilidad directa” significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la “responsabilidad objetiva” es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Registro digital: 169428

Instancia: Pleno

Novena Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: P/J. 43/2008

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXVII, Junio de 2008, página 719

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA

La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste 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 en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

8.3. Actividades que quedan dentro del ámbito de protección de la responsabilidad patrimonial del Estado

En primer término, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha tomado cuidado de definir con claridad los elementos que deben reunirse para que se configure la RPE, en esto ha seguido la doctrina tradicional, señalando que deben reunirse, el daño, el nexo causal con la actividad del Estado y la imputabilidad a la Administración Pública. Por otro lado, el criterio que ha sostenido respecto a los alcances de esta figura, siguiendo una interpretación literal del art. constitucional, es que así como queda claro que la RPE procede por la actividad administrativa regular, *a contrario sensu*, debe entenderse que no procede cuando se trata de la actividad regular o lícita, correspondiendo a la autoridad la carga de probarlo.

Registro digital: 2006255

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1a. CLXXI/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 820

Tipo: Aislada

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA

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

Registro digital: 2008114

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 99/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 297

Tipo: Jurisprudencia

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES

De la razón legislativa que dio lugar a la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se advierte que la intención expresa del Poder Revisor

de la Constitución fue limitar la responsabilidad patrimonial del Estado al daño que produzca con motivo de su “actividad administrativa irregular”; ahora, si bien se aceptó que esa delimitación podría estar sujeta a revisión posterior con base en el desarrollo de la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, lo cierto es que extender su ámbito protector a los actos normales o regulares de la administración pública sólo puede tener efectos mediante reforma constitucional, por lo que esa ampliación protectora no puede establecerse a virtud de ley reglamentaria u otras normas secundarias, pues con ello se contravendría la esencia que inspiró esta adición constitucional. De ahí que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública.

8.4. Cuantificación y montos de las indemnizaciones

Otro de los ámbitos más relevantes de la jurisprudencia aplicable a la RPE se refiere al monto de las indemnizaciones, ya que es uno de los ámbitos de mayor complejidad en la aplicación de la figura. Al respecto al Suprema Corte, siguiendo las tendencias actuales sobre la reparación integral, ha reiterado su criterio que la misma debe de ser cuantificada de manera individual y atendiendo a las características y necesidades de la persona afectada (daño y lucro cesante, pérdida de oportunidades, situación económica, posibilidad de rehabilitación, etc.), siendo inconstitucionales establecer topes o parámetros generales. También ha excluido los daños punitivos dentro de esta figura.

Registro digital: 2018645

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Civil

Tesis: 1a. CXC/2018 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 292

Tipo: Aislada

DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARÁMETROS QUE RIGEN LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS MONTOS QUE LA INTEGRAN

No es lo mismo analizar violaciones a derechos humanos que hechos ilícitos en general, y también existen diferencias dependiendo de si el estudio se realiza en sede administrativa –jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional– o en una acción de responsabilidad civil o en amparo, pues cada vía admite cierto tipo de medidas reparadoras y tiene reglas para determinar su procedencia. No obstante, centrando la cuestión en la individualización de indemnizaciones, lo importante en cada caso es revalorizar las indemnizaciones de modo que se consideren justas o integrales, lo que se traduce en que éstas comprendan porcentajes o fracciones que tengan finalidades diversas, como pueden ser la compensación –material o inmaterial– en sentido estricto, la rehabilitación o la redignificación de las personas. Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las indemnizaciones serán consideradas justas cuando su cálculo se realice con base en el encuentro de dos principios: el de reparación integral del daño y el de individualización de la condena según las particularidades de cada caso. Por ello, una indemnización debe individualizarse atendiendo a: (i) la naturaleza y extensión de los daños causados, esto es, si son físicos, mentales o psicoemocionales; (ii) la posibilidad de rehabilitación de la persona afectada; (iii) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (iv) los daños materiales, incluidos los ingresos y el lucro cesante; (v) los perjuicios inmateriales; (vi) los gastos de asistencia jurídica o de expertos,

medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales; (vii) el nivel o grado de responsabilidad de las partes; (viii) su situación económica; y (ix) demás características particulares. Finalmente, cuando se trate de procedimientos que, por su finalidad, pueden calificarse como “indemnizatorios”, mientras las reglas que rigen la compensación resulten compatibles con el derecho a obtener una justa indemnización, no será necesario alterar la forma en que la figura respectiva se encuentra normada.

Registro digital: 166300

Instancia: Primera Sala

Novena Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: 1a. CLVI/2009

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 456

Tipo: Aislada

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas –abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad– y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.

Una vez presentado este esquema de criterios relevantes en la jurisprudencia nacional, nos corresponde abordar lo concerniente a la jurisprudencia interamericana.

Antes de proceder al análisis, es preciso volver sobre la acotación de los supuestos que son abordados por las instancias del sistema interamericano de derechos humanos, se circunscribe a los casos de violación a estos derechos, sin incluir el universo de posibles daños ocurridos por la actividad administrativa. Recordemos que las violaciones a derechos humanos caben en el supuesto de posibles irregularidades administrativas, pero en realidad lo trascienden.

Para empezar, hemos de mencionar que la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana adopta y desarrolla el concepto de reparación integral, además la división que adopta es entre daños materiales e inmateriales. También son importantes los criterios que ayudan a individualizar las indemnizaciones y a establecer sus alcances y montos.

A continuación, se transcriben algunos precedentes de jurisprudencia interamericana que resultan relevantes:

1. Sobre el concepto de reparación integral, se puede mencionar el siguiente precedente:

Corte IDH. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454., Párrafo 136

136. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*) que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, este Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron²¹⁵. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que, además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados

2. Sobre el concepto de daño material e inmaterial se puede mencionar el siguiente precedente:

Corte IDH. Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. Serie C No. 464., Párrafo 163

163. En cuanto al daño inmaterial, la Corte ha establecido que puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.

3. Sobre el monto y la especificación de las indemnizaciones, puede acudirse al siguiente precedente:

Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473., Párrafo 132

132. Esta Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y ha establecido que supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso⁹⁹. Ahora bien, los representantes no aportaron prueba relativa a los montos correspondientes al daño material. En todo caso, la Corte considera necesario compensar la pérdida de ingresos que habría percibido el señor Leguizamón durante su vida probable. Sobre

este asunto, la Corte solamente cuenta con información sobre la renta anual de la emisora propiedad del señor Leguizamón, por lo anterior, tomando en consideración dicho monto, fijará, en equidad, la suma de USD \$105.000,00 (ciento cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) como indemnización por concepto de ingresos dejados de percibir por el señor Leguizamón Zaván, de la cual deberá pagarse el 50% a la señora Ana María Margarita Morra y el 50% restante dividido en partes iguales entre su hija e hijos Raquel, Dante, Sebastián y Fernando Leguizamón.

9. A MODO DE CONCLUSIÓN. PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MÉXICO

Uno de los hechos más llamativos en el desarrollo de esta institución, ha sido el lento proceso de implementación de la reforma constitucional del 2002 y de su ley reglamentaria. A pesar de que México fue uno de los países más tardíos en incorporar esta institución a nivel constitucional, con sus elementos de objetiva y directa, la incorporación de la institución a la cultura jurídica del país, fue llamativamente pausada.

Para nosotros, esto tiene una explicación lógica, que deriva de la larga tradición –teórica y práctica– de la irresponsabilidad del Estado en México. Ante una ciudadanía muy poco exigente, era de esperarse que este instrumento fuera poco utilizado. Así sucedió en los primeros años de la reforma, donde se hablaba muy poco de ella, y pocos casos llegaban a los tribunales.

En este itinerario ocurrieron cosas llamativas, como el hecho de que en su versión original, la Ley reglamentaria, señalaba en su artículo 17, que las reclamaciones tenían que hacerse directamente ante el tribunal administrativa y no ante el ente responsable, como actualmente dice. Lo que ocurría es que al acudir al tribunal, este desechaba la demanda ya que no existía la negativa de la autoridad y por lo tanto no había litigio. Este error técnico en la Ley, tuvo su razón de ser en la buena intención, pero con poco conocimiento técnico, de los legisladores de ahorrar trámites a los particulares afectados, sin darse cuenta que con ello, les cerraban la puerta a cualquier acción. Como decimos, esta disposición estuvo vigente solamente por 5 años.

Hoy podemos decir que, gracias al desarrollo jurisprudencial entre otros factores, se ha ido construyendo una cultura jurídica social del derecho que tenemos los ciudadanos de exigir que el Estado repare los daños que cause, con intención o sin ella, porque no existe obligación de soportar esas cargas adicionales. Estamos ciertos que este será uno de los instrumentos legales que nos ayudará a crear un esquema de vida social más justo y de mejores condiciones para las y los ciudadanos.

La responsabilidad patrimonial del Estado es claramente un mecanismo orientado a la defensa y protección de derechos humanos, de un Estado que atraviesa por cuestionamientos radicales ante la necesidad de volverse una organización que propicie mayores condiciones de verdadera igualdad y justicia.

10. REFERENCIAS

- Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco* (1ª ed., Libro V, 4). Alianza Editorial.
- Benda, E. (2001). El estado social de derecho. En E. Benda, W. Maihofer, H. Vogel, K. Hesse, & W. Heyde. *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Carrillo-Flores, A. (1987). *La responsabilidad del estado en México*. UNAM.

- Castro-Estrada, A. (2002). *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, fundamento constitucional y legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Castro-Estrada, A. (2003). Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana. *Cuestiones Constitucionales*, 8. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2003.8.5669>
- Duguit, L. (2013). *Traité de Droit Constitutionnel*. Gale MOML Print Editions.
- Fix-Zamudio, H. (2011). *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. (2ª ed.). Ed. Porrúa.
- García-de-Enterría, E. (2007). *La responsabilidad patrimonial del estado legislador en el derecho español*. Ed. Civitas.
- García-de-Enterría, E., & Ramón-Fernández, T. (2009). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Thomson Civitas.
- Guerra-Margaux, Y., & Castro-Ardila, J. (2007). Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa. *Revista Diálogos de Saberes*, 26, pp. 145-162.
- Hamdan-Amad, F. (2000). Antecedentes y régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México. En *La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del Seminario Internacional sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hamdan-Amad, F. (2015). *Derecho Administrativo, Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Colección Cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho (2ª ed.).
- Hamdan-Amad, F. (2022). *Derecho Administrativo* (2ª ed.). Ed. Tirant lo Blanch.
- Malem-Seña, J. (2009). *El error judicial. La formación de los Jueces*.
- Pérez-López, M. (2009). La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 28. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/32255/29252>
- RAE. (2023). *Diccionario Panhispánico del español jurídico*. Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/>
- Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, número 26/2001, de fecha 27 de noviembre de 2001. <https://www.yumpu.com/es/document/read/28907467/recomendacion-26-2001-comision-nacional-de-los-derechos->
- Roldán-Xopa, J. (2019). *Responsabilidad patrimonial del Estado y el régimen de responsabilidades administrativas, en perspectiva de justicia correctiva*. Universidad Iberoamericana, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021). *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Cuaderno de Jurisprudencia, 3, Centro de Estudios Constitucionales.