El derecho fundamental de respeto a la integridad patrimonial de los gobernados y la responsabilidad patrimonial del Estado

Notas sobre la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional *

Miguel Pérez López **

A todas las víctimas del 5 de junio de 2009,
en la guardería ABC en Hermosillo, Sonora,
con mi solidaridad e indignación de padre de familia
ante la impudicia de los detentadores
de los poderes públicos.

La asunción de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en junio de 2002, se inscribe en un proceso paulatino, pero constante, de incorporar dicha institución reparadora en las Constituciones de Hispanoamérica, a fin de crear un perímetro de protección fundamental de los derechos de los gobernados, cuando se ven afectados en sus personas, patrimonios y derechos. La tendencia, un tanto discutible, de ese proceso constitucional ha sido a favor de establecer la responsabilidad estatal de tipo directo y objetivo (v. gr. Venezuela, Bolivia y Ecuador), lo que pudiera resultar lesivo para las inestables finanzas públicas

The assumption of the responsibilities of the public service and the patrimony of the State in the Constitution of the United Mexican States, in June 2002, is in a gradual, but constant process to incorporate such restoring institution in the Hispano-American constitutions in order to create a significant protection perimeter of the governed people's rights when their legal entity, patrimonies and rights are affected.

The trend, somewhat debatable, of this constitutional process has been in favor of establishing the state responsibility of direct and objective type (v. gr. Venezuela, Bolivia y Ecuador), what could turn out harmful for the unstable

* Para la elaboración de este estudio, conté con el invaluable y permanente apoyo del Dr. Gustavo Pérez López y de Ángel Alberto Pérez López.

** Profesor Investigador, Departamento de Derecho, UAM-A

ALEGATOS 74 final corrección.indd 203 03/06/2010 10:08:14 a.m.

del área, si no van acompañada de su contrapeso: la facultad de repetición contra los servidores públicos causantes del daño. Este estudio procura exponer los orígenes, las influencias doctrinales y los alcances de la modificación constitucional de junio de 2002, por el que se dio un paso trascendente en la protección de los derechos de los particulares y en la efectividad del Estado de Derecho.

public finances in the area, if they are not accompanied by their counterweight: the faculty of repetition against the public servants causing the damage. This study tries to present the origins, doctrinal influences and scope of the constitutional amendment in June 2002. This was a great advance in the protection of the individuals and in the effectiveness of the state of right.

Sumario*:* Introducción. / I. La teoría de la lesión antijurídica como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la garantía individual de integridad patrimonial / II. Algunos casos de consagración constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho Comparado Hispanoamericano / III. La elevación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en México / IV. Las bases de responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / V. La responsabilidad patrimonial del Estado en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación: la interpretación auténtica del segundo párrafo del artículo 113 constitucional / VI. Conclusiones. / Bibliografía. Hemerografía. Legislación. Jurisprudencia

Introducción

En México, el tratamiento jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido tortuoso y tardío. Hasta la entrada en vigor del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de 1928,[1] era una institución inexistente. El artículo 1928 del Código fue la primera disposición de carácter general del ordenamiento jurídico mexicano que estableció la responsabilidad patrimonial del Estado, la que se encontraba en el capítulo dedicado a las obligaciones que nacen de los "actos ilícitos", por lo que la responsabilidad del Estado por sus actos o por la deficiente u omisiva prestación del servicio público tenía que ser fundamentada en culpa, sin que fuese posible considerarla objetiva por riesgo creado. El Estado, rezaba el artículo 1928, tenía la obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de sus funciones encomendadas, siempre que existiese culpa, pues la ley civil no disponía lo contrario, esto es, que fuera una responsabilidad objetiva.[2]

Posteriormente, se intentó fundar una regulación de derecho público para la responsabilidad patrimonial del Estado con la Ley de Depuración de Créditos a cargo

[1] *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 1928.

[2] Esta situación cambió con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1994. *Cf.* Miguel Pérez López, "La nueva responsabilidad patrimonial del Estado mexicano", *Alegatos*, UAM-A, núm. 28, México, sep-dic 1994, pp. 531-532.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 204 03/06/2010 10:08:14 a.m.

del Gobierno Federal,[3] sin embargo, resultó tan ineficaz como la ya instituida en el Código civil mencionado, lo que motivó una crítica implacable de la mejor doctrina del derecho administrativo mexicano (Gabino Fraga y Antonio Carrillo Flores), que evidenciaba la situación de desventaja e injusticia para las víctimas de los daños provenientes de la actuación de las autoridades del Estado, particularmente las administrativas, de forma tal que Fraga lamentaba la inexistencia del Estado de derecho en nuestro país.[4]

En el campo del derecho público patrio, se dieron soluciones legales tímidas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, sin cambiar esencialmente el régimen de la legislación civil, tanto federal como local. Esas soluciones resultaron reducidas al preverse en leyes especiales (por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley del Servicio Postal Mexicano y la Ley Aduanera) o cuando se vinculó a la institución de reparación patrimonial estatal con el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como fue en la reforma de 1994.[5]

La aparición de la obra del doctor. Álvaro Castro Estrada[6] propició un movimiento en favor de una nueva y mejor regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante propuestas, tanto de modificación a la Constitución General de la República como de anteproyectos de leyes *ad hoc*, segregándose del régimen del Código civil, a fin de postular un sistema de responsabilidad estatal objetiva y directa, basado en los principios e instituciones del derecho público.

A partir del libro *Responsabilidad patrimonial del Estado,* de Castro Estrada, se gestaron las iniciativas que procuraron elevar el derecho a la integridad patrimonial de los gobernados y a obtener una indemnización por los daños derivados de la acción administrativa irregular al máximo nivel normativo. Por ello, el objeto de este modesto trabajo consiste en tratar, así sea de forma somera, la elevación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante la adición del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin desconocer la tesis de la lesión antijurídica que ha fundamentado las bases del nuevo sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado, previstas en dicho párrafo y en el transitorio único del Decreto que adicionó este precepto constitucional, dejando para otra ocasión un estudio sistemático de la legislación secundaria sobre la nueva responsabilidad de derecho público, como son la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las recién expedida Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Distrito Federal.

---

3 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1941.

4 Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 23ª. ed., Porrúa, México, 1982, p. 419.

5 *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1994. *Cf.* Miguel Pérez López, *op. cit*., *supra* nota 2.

6 Álvaro Castro Estrada, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 1997. Además, del mismo autor, *Nueva garantía constitucional*, Porrúa, México, 2005.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 205 03/06/2010 10:08:15 a.m.

I. La teoría de la lesión antijurídica como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la garantía individual de integridad patrimonial

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de esos daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los de la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que, por parte del tratadista Gabino Fraga, se cuestionó la existencia misma del Estado de derecho en nuestro país.

El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular.[7] Mientras que, por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.[8]

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior[9] como en el interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal. La responsabilidad del Estado por la actividad de la administración pública es un medio auxi-

---

[7] Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Porrúa, México, 1939, pp. 59-60. La segunda edición se publicó con el título *La justicia federal y la administración pública*, Porrúa, México, 1973. Sobre el tema de la responsabilidad estatal destacan las aportaciones de Antonio Carrillo Flores en diversos estudios y ensayos. *Cf.* ACF, "Gabino Fraga, forjador del Derecho Administrativo Mexicano", en VVAA, *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, INAP, México, 1982, pp. 55-73; y en Gabino Fraga, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 469-482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); ACF, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX", en VVAA, *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derechos constitucional y administrativo*, vol. VI, UNAM-IIJ, México, 1980, pp. 57-96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, UNAM-IIJ, México, 1987, pp. 23-25; y en *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, INAP, núm. 88, México, 1995, pp. 5-38; ACF, "La responsabilidad del Estado en México", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año I, núm. I, México; y en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, pp. 9-23; ACF, "Responsabilidad extracontractual Estado en México", en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*, t. V, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pp. 17-37.

[8] Gabino Fraga, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 417.

[9] *Cf.* Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, *Responsabilidad del Estado por hecho internacionalmente ilícito*, Porrúa, México, 2007.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 206 03/06/2010 10:08:15 a.m.

liar de la jurisdicción administrativa, siempre que los tribunales administrativos estén expresamente facultados para que determinen que la ejecución de un acto administrativo causó daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral de un particular, y se proceda a condenar al Estado. El primer ordenamiento legal que actualizó este supuesto fue la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941. En un sistema ideal de responsabilidad patrimonial del Estado, las presuntas víctimas pueden acudir previamente ante las autoridades administrativas, por la vía del procedimiento administrativo conocido como reclamo,[10] a exigir el pago de una indemnización, en razón de que una actuación administrativa irregular le ha causado una lesión antijurídica en su patrimonio. De esta forma, si la autoridad administrativa resuelve el reclamo de forma favorable a juicio de los particulares, se cumpliría la categoría de medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, en el sentido de evitar que el conflicto generado por el reclamo ya no continué en los tribunales administrativos.[11]

Esto coloca a la responsabilidad estatal como un medio auxiliar de tipo preventivo, pues generaría una actitud cuidadosa de parte de los agentes de la administración para dictar y ejecutar resoluciones, aunque subsisten juicios contrarios a la responsabilidad estatal, principalmente exhibiéndola como un obstáculo de la eficacia administrativa. Sin embargo, resulta igualmente nocivo para el interés público que prevalezca la irresponsabilidad, pues demerita la legitimidad de la autoridad ante la sociedad.

La responsabilidad patrimonial del Estado debe generar en el cuerpo de sus servidores públicos la preocupación de que sus actos no causen afectaciones en la esfera particular. Por ello, es necesario que se establezcan las escuelas de administración pública, tal y como lo ordena la fracción VII del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal, para que, entre otras materias, se forme en los funcionarios y empleados en estas cuestiones la responsabilidad del Estado y la suya propia.

La responsabilidad del Estado es una categoría del derecho público que amerita un tratamiento diferenciado respecto de la regulación de la responsabilidad patrimonial civil, que proteja de forma equilibrada y ponderada tanto el interés público como los derechos e intereses de los gobernados, a efecto de evitar la presentación temeraria y sin número de demandas contra el Estado.

---

[10] Sobre la figura del reclamo administrativo, *cf.* Mario Rejtman Farah, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 19-32; Miguel Alejandro López Olvera, *La instancia administrativa*, UNAM-IIJ/Ediar, Buenos Aires, 2008, pp. 62-70.

[11] La idea de la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de la acción administrativa, como un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, se encuentra en Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, pp. 22-23; HF-Z, "La justicia administrativa en México", en *Conferencias magistrales*, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto Federal de la Defensoría Pública, México, 2002, pp. 29-117; HF-Z, "Concepto y contenido de la justicia administrativa"; en Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Justicia administrativa*, UNAM, México, 2007, pp. 171-234.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 207 03/06/2010 10:08:15 a.m.

En un sistema ideal de responsabilidad patrimonial del Estado, las presuntas víctimas pueden acudir previamente ante las autoridades administrativas, por la vía del procedimiento administrativo conocido como reclamo.

Las teorías justificantes de la responsabilidad patrimonial del Estado resultaron insuficientes para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo del derecho público, hasta que surgió *la teoría de la lesión antijurídica*, derivada de los planteamientos de Vittorio Emmanuele Orlando y desarrollada con amplitud por los juristas españoles Eduardo García de Enterría y Jesús Leguina Villa, que trata de superar las categorías civilistas de la responsabilidad patrimonial, para garantizar la integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actuación del poder público.[12]

La teoría de la lesión antijurídica tiene por mira que la exigencia de la responsabilidad patrimonial estatal procure la reparación objetiva de una lesión que la víctima no tenía la obligación, establecida por el ordenamiento jurídico, de soportar, en lugar de anteponer la sanción del agente público a quien se imputa el acto o hecho causante de la afectación.

Se puede decir que la teoría de la lesión antijurídica deriva de una concepción amplia de los derechos fundamentales, con la finalidad de respetar la dignidad y el patrimonio de los gobernados, aplicando un principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de derecho.[13]

---

[12] *Cf.* Eduardo García de Enterría, *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 169-170; Jesús Leguina Villa, *La responsabilidad civil de la administración pública*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1983, p. 121; Álvaro Castro Estrada, *op. cit.*, *supra* nota 6, pp. 271-279 y 287-323.

[13] Álvaro Castro Estrada, *loc. cit.*

ALEGATOS 74 final corrección.indd 208 03/06/2010 10:08:15 a.m.

Esta teoría ha dado pie a un amplio movimiento jurídico en pro de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, movimiento que se ha expresado en textos constitucionales y legales, doctrina justificadora y contraria a la misma, jurisprudencia interpretativa e integradora, además de extender su radio de aplicación: abarcando la actuación materialmente administrativa de los poderes legislativo y judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

II. Algunos casos de consagración constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho Comparado Hispanoamericano

En el ámbito hispanoamericano, la responsabilidad patrimonial del Estado ha logrado abandonar la regulación de corte civilista, consolidándose como una institución de derecho público, en especial cuando es incorporada en las leyes fundamentales. Sobre este particular, las constituciones de la República Portuguesa (1976) y de la Monarquía Española (1978) aparecieron como los ejemplos a seguir en materia de responsabilidad patrimonial estatal, que instituyeron el derecho fundamental de obtener una reparación por los daños causados en los bienes y derechos de los gobernados.

A. Las constituciones de la República portuguesa y de la monarquía Española

En la Constitución lusitana encontramos que en su parte I, dedicada a los derechos y deberes fundamentales, el artículo 22 norma la responsabilidad de los entes públicos, prescribiendo de forma amplia que "el Estado y los demás entes públicos son civilmente responsables, solidariamente con los titulares de sus órganos, funcionarios, o agentes, de las acciones u omisiones practicadas en el ejercicio de sus funciones y por causa de dicho ejercicio, de los que resulte violación de los derechos, libertades y garantías o perjuicio de terceros."

En la Constitución de la Monarquía Española, en su título IV "Del Gobierno y de la Administración", encontramos que la responsabilidad patrimonial estatal está situada en el artículo 106.2, conforme a los términos siguientes: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos."[14]

[14] Resultan interesantes los enfoque divergentes respecto a los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado que exponen, por un lado Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Civitas/Thomson/La Ley, Argentina, 2006, pp. 351-359. Por el otra parte, la posición de Oriol Mir Puigpelat, "El sistema español de responsabilidad patrimonial de la administración: una visión crítica", en Juan Carlos Marín González (comp.), *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Porrúa/ITAM, México, 2004, pp. 1-51.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 209 03/06/2010 10:08:15 a.m.

Ambas disposiciones constitucionales inauguran una ruta en la que se ha encarrilado el derecho constitucional latinoamericano.

B. Las constituciones de Latinoamerica

1. *Bolivia*

En el caso de Bolivia, el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado dispone una responsabilidad personal de los funcionarios con omisión de la responsabilidad patrimonial estatal:

> Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento *e incurran en depredaciones u otro género de abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios*, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.

Mientras que el artículo 150º. prevé que todo compromiso del Estado contraído conforme a las leyes es inviolable.

2. *Brasil*

En la Constitución de la República Federal de Brasil tenemos, en primer lugar, la responsabilidad patrimonial estatal por error judicial. La fracción LXXV del artículo 5 establece que como parte de las garantías de los brasileños y de los extranjeros residentes en dicho país, respecto a la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, el Estado indemnizará al condenado por error judicial así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia.

En segundo término, dentro de los principios y condiciones a los que deberán sujetarse los servicios e instalaciones nucleares, los cuales constituyen un monopolio estatal federal, que la responsabilidad civil por daños nucleares no depende de la existencia de culpa, o sea, que es objetiva (artículo 21, fracción XXIII, inciso c).

Finalmente, el artículo 37 de la Constitución de Brasil, depósito de los principios rectores a los que deben someterse las administraciones públicas del sistema federal brasileño, prevé que las reclamaciones relativas a la prestación de servicios público serán reguladas en ley (artículo 37, numeral 3) y que tanto las personas jurídicas de derecho público como las de derecho privado prestadoras de servicios públicos res-

ALEGATOS 74 final corrección.indd 210 03/06/2010 10:08:15 a.m.

El Estado indemnizará al condenado por error judicial así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia.

ponderán por los daños que sus agentes, en esa calidad, lleguen a causar a terceros, asegurando el derecho de repetir contra el responsable en los casos de dolo o culpa (artículo 37, numeral 6).

Las previsiones del artículo 37 de la Constitución brasileña conducen a la responsabilidad patrimonial del Estado de forma solidaria (incluyendo los casos de los concesionarios de servicios públicos), aunque de lo expuesto resalta la permanencia de la responsabilidad de tipo subjetivo, al hacer referencia a la existencia de dolo o culpa, sin hacer mención expresa a la responsabilidad objetiva. Destaca el derecho de repetición que el Estado puede enderezar contra los causantes del daño, a fin de evitar que el pago de indemnizaciones provoquen distorsiones presupuestales.[15]

3. *Chile*

El artículo 38 de la Constitución Política de la República de Chile instituye que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos o municipalidades, podrá formular el respectivo reclamo ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario causante del daño.[16]

4. *Colombia*

La Constitución Política de Colombia determina que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción

---

[15] Sobre el derecho de repetición del Estado contra los servidores públicos causantes de los daños, *cf.* Álvaro Castro Estrada, *op. cit.*, pp. 469-486.

[16] Juan Carlos Ferrada B., "La responsabilidad patrimonial de la administración del Estado en Chile: una breve revisión del estado actual de la discusión", en Juan Carlos Marín González, *op. cit.*, *supra* nota 14, pp. 107-135. También *cfr.* Rolando Pantoja Bauza, "La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile", en Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coords.) *op. cit.*, *supra* nota 11, pp. 381-423.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 211 03/06/2010 10:08:15 a.m.

o la omisión de las autoridades públicas, y de resultar condenado a la reparación patrimonial de tales daños, en caso de que éstos hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente estatal, el Estado tiene el deber de repetir contra éste (artículo 90).[17] Es de apreciarse que la Constitución colombiana fija el imperativo de la repetición contra los agentes estatales, en lugar de plantearlo como un derecho, que mas bien, atento a lo que dispone la teoría del Estado, se trata de una facultad.

5. *Cuba*

En el régimen constitucional cubano tenemos el reconocimiento del derecho de que toda persona que sufriere daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley (artículo 26º. de la Constitución de la República de Cuba). Se aprecia la falta de previsión respecto del tipo de responsabilidad (directa o subsidiaria, subjetiva u objetiva), remitiendo a la ley secundaria para su desarrollo.

6. *Ecuador*

El artículo 22 de la Constitución Política de la República del Ecuador, de agosto de 1998, reducía la responsabilidad patrimonial del Estado a la derivada del error judicial, por inadecuada administración de justicia o por los actos que hayan producido la presión o su detención arbitraria. En el artículo 24 de dicha ley fundamental se previó el derecho del Estado de repetir contra el juez o funcionario responsable.

La nueva Constitución de la República del Ecuador, de noviembre de 2008, resulta prolija en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. El artículo 11 de la Constitución ecuatoriana enumera los principios que rigen el ejercicio de los derechos fundamentales y en el numeral 9 de dicho artículo se establece que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar dichos derechos, y a continuación establece las siguientes previsiones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado:

> El Estado, sus delegatorios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

---

[17] Álvaro Bustamante Ledesma, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, 2ª. ed., Leyer Editorial, Bogotá, 2003, pp. 16-18.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 212 03/06/2010 10:08:15 a.m.

> El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.
>
> El Estado será responsable por detención arbitrara, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.
>
> Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

La procedencia del reclamo es amplia, sin embargo, la disposición constitucional es imprecisa respecto al tipo de la responsabilidad patrimonial: directa o subsidiaria, subjetiva u objetiva. En cambio, es precisa en materia de responsabilidad estatal por error judicial y en materia de repetición contra los servidores públicos.

Asimismo, aunque de forma imprecisa, los artículos 396 y 397 de la nueva Constitución ecuatoriana prevén la responsabilidad por el daño ambiental. El último precepto prescribe que el Estado repetirá contra el operador de la actividad productora del daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos legales, de lo que se desprendería que el Estado sufragaría la reparación. Además, el citado artículo 397 constitucional prescribe que la responsabilidad recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental.

La República del Paraguay tiene como epígrafe "De la responsabilidad del funcionario y del empleado público", y de forma terminante establece que ningún funcionario o empleado público estará exento de responsabilidad.

7. *Paraguay*

El artículo 106 de la Constitución de la República del Paraguay tiene como epígrafe "De la responsabilidad del funcionario y del empleado público", y de forma terminante establece que ningún funcionario o empleado público estará exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, los funcionarios o empleados públicos serán personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto. Como se nota, en Paraguay será necesario reclamar previamente la responsabilidad del agente público, antes de pedir la respectiva reparación al Estado.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 213 03/06/2010 10:08:16 a.m.

8. *El Salvador*

Primeramente, el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución de la República de El Salvador establece que en el caso de revisión en materia penal, el Estado indemnizará, conforme a la ley, a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados.

El artículo 245 de la Constitución salvadoreña prevé que los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren, como consecuencia de la violación a los derechos consagrados en dicha ley suprema. Correlativo a este precepto, el artículo 244 de la misma Constitución prevé que las responsabilidades civiles o penales en que incurran los funcionarios públicos, civiles o militares, a quienes se les impute la violación, la infracción o la alteración de las disposiciones constitucionales, no admitirán amnistía, conmutación o indulto, durante el periodo presidencial dentro del cual se cometieron.

9. *Honduras*

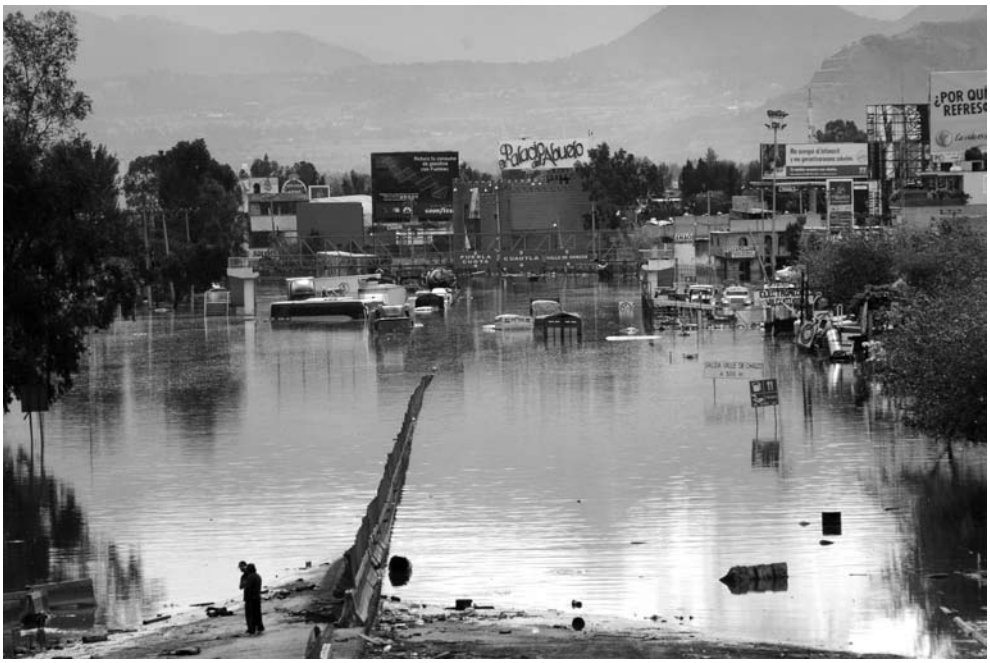
La Constitución de la República de Honduras intitula su capítulo XIII como "De la Responsabilidad del Estado y sus servidores" y sus artículos 324 y 327 se dedican a fijar los extremos de la institución resarcitoria estatal. En el primer precepto encontramos que si el servidor público en el ejercicio de su cargo infringe la ley, en perjuicio de los particulares, será civil y solidariamente responsable con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que se ejerza contra los servidores responsables, en los casos de culpa o dolo. Se aprecia que hay cierta similitud con la regulación constitucional brasileña, arriba expuesta. El precepto citado aclara que la responsabilidad civil no excluye la deducción de las responsabilidades administrativa y penal contra el infractor.

El artículo 327 impone la reserva de la ley tratándose de la responsabilidad "civil" del Estado y la responsabilidad civil, penal y administrativa de los servidores del Estado hondureño.

10. *Panamá*

En la Constitución Política de la República de Panamá están ausentes las disposiciones dedicadas *ex profeso* a la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, en el conjunto de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se aprecia que este tribunal tiene radicada la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, y, en consecuencia, de ser procedente la reclamación intentada, restablecer el derecho particular violado (artículo 203, numeral 2).

ALEGATOS 74 final corrección.indd 214 03/06/2010 10:08:16 a.m.



La Constitución salvadoreña prevé que los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren, como consecuencia de la violación a los derechos consagrados en dicha ley suprema.

11. *Uruguay*

El artículo 24 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay dispone que el Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán "civilmente" responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección. Es de presumirse que la responsabilidad patrimonial estatal sería directa, mas nada indica que sea objetiva. El artículo 25 de la ley fundamental uruguaya prevé la facultad de repetir contra los funcionarios respecto de lo pagado por concepto de reparación, cuando el daño haya sido causado en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, si es que obró con culpa grave o dolo. Nótese la reiteración del esquema de la facultad de repetir en algunos de los modelos estudiados, en cuanto a condicionar la acción de repetición en los casos en que el causante del daño haya operado con culpa o dolo.

Lo que sería más bien propio de la legislación secundaria, en el artículo 312 de la Constitución oriental se instituye que la acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo se ejercerá por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la

ALEGATOS 74 final corrección.indd 215 03/06/2010 10:08:16 a.m.

anulación del acto administrativo. El actor tiene la opción de impetrar la anulación del acto o la reparación del daño causado por el acto. Si agota el primer supuesto y obtiene sentencia anulatoria, podrá demandar luego la reparación ante la sede correspondiente. En cambio, resultará improcedente pedir la anulación si es que se ejerció la acción reparatoria, independientemente del contenido de la sentencia que le recaiga. Además la Constitución uruguaya prescribe que si la sentencia confirma (sic) el acto, "pero se declarara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación."

12. *Venezuela*

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela resulta dilatada en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. En primer término, su artículo 25º. asienta que todo acto dictado en ejercicio del Poder Público es nulo cuando viole o menoscabe los derechos garantizados por dicho ordenamiento fundamental y la ley, de tal manera que los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten incurrirán en responsabilidad penal, civil y administrativa, sin que la emisión de órdenes superiores les sirvan de excusa.

El artículo 30º. de la Constitución Venezolana obliga al Estado a indemnizar de forma integral a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables o a sus "derechohabientes", con inclusión del pago de daños y perjuicios. A dicho efecto, el Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en el citado artículo. Se observa que el objeto de la responsabilidad, en el régimen venezolano, abarca expresamente al pago de perjuicios.

El artículo 49º., numeral 8, de la ley fundamental de Venezuela instituye la responsabilidad del Estado debida a error judicial, retardo u omisión injustificados en actuaciones judiciales y administrativas, causantes de una situación jurídica lesionada, dejando a salvo el derecho del particular de exigir la responsabilidad personal de los juzgadores, así como el "derecho" del Estado de actuar contra ellos.

El artículo 259º. de la ley fundamental venezolana está dedicado a la jurisdicción contencioso administrativa, depositada en el Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración Pública; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

13. *Haití*

El artículo 27-1 de la Constitución de esta nación antillana establece que los funcionario y empleados del Gobierno son directamente responsables conforme a las leyes

ALEGATOS 74 final corrección.indd 216 03/06/2010 10:08:17 a.m.

penales, administrativas y civiles por llevar a cabo sus actos en violación de derechos. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende también hacia el Estado.

De la anterior exposición se puede considerar válidamente que existe un amplio movimiento constitucional hispanoamericano que trata de colocar a la responsabilidad patrimonial del Estado en el capitulado de las leyes fundamentales, con una clara tendencia por instituir la responsabilidad directa y objetiva, así como tratar de fijar el derecho de repetir contra los funcionarios y empleados públicos, a fin de que cubran los montos de las indemnizaciones pagados por su causa. De igual manera, se consolida la idea de empatar la institución resarcitoria con la parte dogmática de las constituciones, a fin de superar la visión civilista que dominó la temática de la responsabilidad patrimonial del Estado.

III. La elevación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en México

Como se expresó con antelación, sin duda la obra de Álvaro Castro Estrada dio inició a un importante movimiento jurídico en México, en pro de modificar el anquilosado esquema de la responsabilidad patrimonial del Estado imperante hacia fines del siglo XX, basado en el esquema de la responsabilidad civil extracontractual, por hecho ilícito y de exigibilidad subsidiaria, en caso de que los servidores públicos, en trance de ejecución de sentencia condenatoria, no tuviesen bienes o que fueren insuficientes para reparar el daño causado.

Dicho movimiento se formalizó con dos iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que propiciarían un cambio substancial del régimen de la institución resarcitoria: pasar del derecho privado al derecho público.

A continuación se expondrá, en términos generales, la forma en que se desenvolvió el procedimiento de revisión constitucional que concluiría con la reforma de la denominación del título cuarto de la Ley Suprema de la Unión y la adición de un párrafo segundo al artículo 113 del mismo ordenamiento fundamental, para después comentar las bases constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado y exponer los principios que regirán dicha institución reparadora.

A. Las iniciativas

En 1999 se presentaron dos iniciativas distintas de reforma constitucional a efecto de elevar al más alto nivel normativo un régimen explícito de la responsabilidad estatal.

Las iniciativas tenían en común la formulación de una garantía individual protectora de la integridad patrimonial de los gobernados y de las necesarias atribucio-

ALEGATOS 74 final corrección.indd 217 03/06/2010 10:08:17 a.m.

nes legislativas para hacer efectiva la responsabilidad del Estado. La primera fue suscrita por los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de fecha 22 de abril de 1999[18] y la segunda fue firmada por los diputados del Partido Acción Nacional (PAN), presentada el 16 de junio del mismo año.[19]

1. *La iniciativa del PRI*

En la exposición de motivos de este documento se plantea que uno de los requerimientos para apuntar la existencia del Estado de derecho es la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial estatal, para de ahí reconocer que dicho sistema ha sido poco satisfactorio en el orden jurídico fundado por la Carta Suprema de 1917.

Fueron señaladas las dificultades técnicas que debía sortear el particular cuando intentaba deducir una acción resarcitoria contra el Estado (identificación de los servidores públicos causantes del daño reclamado, y prueba del dolo y de la insolvencia del servidor público responsable).

Se propuso la adopción de un sistema de responsabilidad directa del Estado, donde éste reintegre a las arcas públicas lo erogado por causa de sus servidores públicos, repitiendo contra ellos, ya que los sistemas imperantes de la responsabilidad estatal sustentados en la legislación civil:

> …no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.[20]

A continuación fueron expuestas las dificultades de la aplicación de la teoría de la culpa en el deslindamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado:

a) Imposibilidad de identificar a los autores materiales cuando se trata de los daños impersonales o anónimos;
b) Los obstáculos para demostrar la ilicitud en el proceder de los servidores pú-

---

[18] Los firmantes fueron los diputados Marco Augusto Bucio Mújica, Miguel Quiroz Pérez y Rafael Oceguera Ramos. El contenido de la iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el 22 de abril de 1999, pp. 50-55.

[19] La suscribieron los diputados Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan Bueno, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez A., Edgar Ramírez Pech, Ricardo Ortiz, Joaquín Montaño, Margarita Pérez Gavilán, Francisco Javier Reynoso, Gloria Ocampo Arvide, Julio Faesler y Jorge López Vergara.

[20] *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, *supra* nota 22, p. 51.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 218 03/06/2010 10:08:17 a.m.

blicos y la insolvencia en que se hallen para enderezar la acción contra el Estado, cuyas secuelas se notan en procedimientos prolongados y complicados;

c) Limitación estructural de la teoría de la culpa en los casos de la producción de daños derivados del actuar lícito o normal de la Administración Pública, y

d) La teoría de la culpa explicable en las personas físicas, resulta inaplicable para el Estado, al ser una persona jurídica o moral.

El desglose anterior sirvió para proponer la reforma de la denominación del título cuarto de la ley suprema y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, para:

a) Fincar una garantía de integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actividad estatal, y

b) Establecer la obligación correlativa del Estado a reparar las lesiones antijurídicas que repercutan en el patrimonio de los particulares.

La reforma propuesta sería el cimiento constitucional para la expedición de una ley que desarrollase, de forma detallada, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, por el que se obligue a éste a resarcir a los particulares, "cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto."[21]

Establecer la obligación correlativa del Estado a reparar las lesiones antijurídicas que repercutan en el patrimonio de los particulares.

La modificación tendría como principio uniformador explícito el de *ponderación*, con la finalidad de equilibrar o propiciar el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a las víctimas, en el sentido de que "…habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen: en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos."[22] Este principio tiende a fijar el concepto de la "indemnización justa".

En cuanto a la repercusión de la reforma que nos ocupa en el sistema federal, se establece una facultad coincidente para la Federación y los estados, a fin de que sus órganos legislativos expidiesen leyes sobre responsabilidad patrimonial estatal en el ámbito de sus competencias, cuyo contenido deberá ser puntualmente desenvuelto (características del daño resarcible, supuestos de imputabilidad al Estado, bases para la cuantificación del daño, relación de causalidad y procedimiento de reclamación).

---

[21] *Ibidem*, p. 53.

[22] *Loc. cit.*

ALEGATOS 74 final corrección.indd 219 03/06/2010 10:08:17 a.m.

La parte final del nuevo texto que se pedía incorporar al artículo 113 de la ley fundamental, ampliaba la competencia de los órganos de jurisdicción administrativa para que conozcan de controversias en materia de responsabilidad estatal, a fin de evitar el "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa.

La iniciativa propuso que los poderes legislativos expidiesen las leyes reglamentarias respectivas, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional, a fin de integrar los "estándares de calidad de los servicios públicos" y de que la Administración Pública tenga oportunidad de revisar y superar las deficiencias detectadas en la prestación de servicios públicos.

El documento de los diputados príistas advirtió que la reforma constitucional evitaría la conversión del patrimonio estatal en una especie de "aseguradora universal". Tampoco pretendía erigirse en un obstáculo a la eficiencia de las funciones públicas, sino en busca fortalecer la aplicación del derecho, afirmar la confianza de los gobernados y elaborar la calidad de los servicios públicos.

2. *La inicitiva del* PAN

La iniciativa panista recapituló las principales posiciones doctrinales mexicanas (Fraga, Carrillo Flores y, sobre todo, Castro Estrada) acerca del tema, para después exponer los fundamentos legales del vigente sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado (Código Civil Federal y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982).

En este documento se partió de que la responsabilidad del Estado debe provenir, tanto de la actuación lícita como del proceder ilícito de los servidores públicos. La iniciativa consideró que debe desplazarse la dominante teoría de la culpa de la vigente regulación del instituto resarcitorio para adoptar la teoría del perjuicio o del daño objetivo:

> "…el Estado debe responder de los daños que cause al patrimonio de las personas aun cuando sus funcionarios, en el ejercicio del Estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación una multiplicidad de riesgos."

Sin embargo, después asumió que el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado debe radicar en la lesión antijurídica, al quebrantarse los principios de equidad, igualdad y bien común.

Comparada con la iniciativa del PRI, la que nos ocupa es menos prolija en la exposición de motivos y más rica en las modificaciones al texto constitucional.

Los cambios constitucionales planteados en la iniciativa panista fueron:

a) La adición de un párrafo duodécimo al artículo 16 de la Constitución General de la República, por la que se incorporaría una garantía individual, para que toda persona tenga derecho a recibir una indemnización equitativa cuando su-

ALEGATOS 74 final corrección.indd 220 03/06/2010 10:08:17 a.m.

fra un daño en sus bienes o se afecten sus derechos, con motivo de la actividad del Estado, y que a éste se imponga la obligación directa de resarcir los daños y perjuicios.

b) La modificación del título cuarto de la norma suprema para que sea "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", por cierto, en términos semejantes a los de la iniciativa priista, aunque inversos en su orden.

c) La adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución política, donde se establece que la Federación respondería directamente por los daños y perjuicios que su actividad ocasione en los bienes y derechos de los particulares, reconociendo el derecho de éstos a ser indemnizados en forma equitativa, de acuerdo a lo que dispongan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

d) La adición de una fracción VIII al artículo 116 del pacto federal, por la que se impone a los Estados y Municipios el deber de indemnizar en forma directa y equitativa por los daños y perjuicios ocasionados a las personas, en los términos que prevean las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Igualmente, se expresaba que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales serían competentes para conocer de las controversias planteadas con motivo de la responsabilidad patrimonial.

e) La adición de un tercer párrafo a la Base Quinta del apartado C del artículo 122 constitucional para repetir el mismo esquema que para los Estados y Municipios se pretendía implantar, de acuerdo a lo explicado en el inciso precedente. También se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que conozca de las controversias suscitadas por los reclamos de las indemnizaciones correspondientes.

f) En el segundo transitorio de la iniciativa de Acción Nacional es instituida la competencia de los Tribunales Fiscales de los Estados para conocer de las controversias incoadas en materia de la responsabilidad patrimonial estatal, en aquellas entidades federativas donde no se hayan establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Ambas iniciativas fueron remitidas a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados.

B. El dictamen de la Cámara de Diputados[23]

De inicio, las comisiones dictaminadoras sostuvieron que en nuestro país no contábamos con un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que implicaba un rezago en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y del

[23] *Cf. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 3 de mayo de 2000.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 221 03/06/2010 10:08:17 a.m.

Estado de Derecho. En el dictamen se reconocía que, hasta ese momento, la responsabilidad del Estado estaba apoyada en los principios civiles de la culpa, dominando la responsabilidad de exigibilidad subsidiaria como regla general, además de la ausencia de un procedimiento eficaz para que los particulares estuviesen en posibilidad de impetrar reparaciones.

Las dictaminadoras destacaron que en nuestro país se han esgrimido razones contra la edificación de la responsabilidad estatal directa, apoyadas en las dificultades económicas para costear los montos de las indemnizaciones, razones atendibles mas no justificantes para no hacer valer el Estado de Derecho.

La responsabilidad patrimonial del Estado debe ser directa, a fin de evitar que quien sufra un daño, tenga que soportarlo inequitativamente.

De forma breve se exponen las principales consideraciones del dictamen en favor del establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución General de la República:

a) La responsabilidad patrimonial del Estado debe ser directa, a fin de evitar que quien sufra un daño, tenga que soportarlo inequitativamente.

b) La responsabilidad patrimonial del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de acreditar la culpa del servidor público, y si, en cambio, debe aportarse caudal probatorio del daño ocasionado y del nexo causal con la actividad del Estado.

c) La instauración de la responsabilidad directa y objetiva del Estado en la Constitución federal se justifica al tratarse de la ley suprema de la unión, que obligaría y limitaría al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada, tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas (lo que constituiría una facultad coincidente). Con ello se evitaría que los poderes legislativos creasen sistemas de responsabilidad patrimonial estatal distintos en cada entidad federativa, lo cual provocaría inequidad e inseguridad jurídica en las relaciones entre las autoridades y los gobernados.

d) Se estimó preferible ubicar la institución reparadora en la parte orgánica de la Constitución, y no en la parte dogmática, para establecer un mandato al legislador ordinario, y por lo tanto regular, limitándola, su potestad legislativa, independientemente que la misma regulación constitucional del responsabilidad patrimonial estatal hace surgir un derecho fundamental en favor de los gobernados.

e) El empleo de los términos "bienes y derechos", y no solamente bienes, resultaba adecuado a fin de proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por las autoridades.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 222 03/06/2010 10:08:17 a.m.

f) Se prefirió descartar el empleo de los vocablos "proporcional y equitativa", como calificativos de las indemnizaciones públicas y parámetros de interpretación.

g) Las comisiones dictaminadoras se apoyaron innegablemente en la teoría de la lesión antijurídica para la edificación de la garantía de integridad patrimonial de los particulares, quienes no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, al ser antijurídico por sí mismo tal daño, al resultar quebrantados los principios de equidad, bien común e igualdad.

h) Las comisiones propusieron que la responsabilidad patrimonial del Estado se concentrase en los actos de la administración pública, principalmente, por razones de prudencia se sugería la exclusión de los actos legislativos y judiciales, mas no de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativos y judiciales. Las dictaminadoras no evadieron la posibilidad futura de extender la aplicabilidad de la institución resarcitoria hacia los campos excluidos e inclusive a la actividad administrativa regular.

i) Resultaba importante dejar establecido que debería evitarse convertir el patrimonio público "en una especie de aseguradora universal". Por ello, el legislador secundario tendría el imperativo de establecer –bajo el principio de equidad– los montos, bases, límites y procedimientos para la fijación de la indemnización. A tal efecto, se propuso determinar un plazo de dos años para que la Federación y las entidades federativas expidiesen las disposiciones legales reglamentarias que procuren la debida correspondencia entre la responsabilidad directa y la provisión presupuestal, teniendo presente el principio de equidad.

El 29 de abril de 2000 fue aprobado el dictamen, sin discusión en lo general, ni en lo particular, con 369 votos en pro y 5 abstenciones, pasando a la colegisladora para continuar con el procedimiento de revisión constitucional.[24]

C. El dictamen del Senado[25]

La minuta proveniente de la representación nacional, con el proyecto de decreto de modificación constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fue turnada, el 17 de abril de 2001, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, las que produjeron su dictamen en noviembre de dicho año. El documento expuso, de forma completa y sustentada en la doctrina extranjera y mexicana sobre el tema, coincidencia plena con los planteamientos de las comisiones de la colegis-

[24] *Cf. Diario de los Debates. Órgano oficial de la Cámara de Diputados*, 29 de abril de 2000, pp. 2368-2378.

[25] *Cf. Gaceta del Senado de la República*, 8 de noviembre de 2001.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 223 03/06/2010 10:08:17 a.m.

ladora, en favor de dar cabida constitucional a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. El dictamen sintetiza las exposiciones, mucho más profusas, del diverso que fue aprobado en la Cámara de Diputados, y arriba a conclusiones similares a las contenidas en éste, sin cambiar el contenido del proyecto de decreto por el que se modificaba el título tercero y era adicionado un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D. El debate en el Senado[26]

El 8 de noviembre de 2001 se llevó a cabo la discusión y aprobación del dictamen con proyecto del decreto que elevaba al máximo rango normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado, en el pleno de la Cámara de Senadores. Por las comisiones hizo uso de la palabra el senador Héctor Astudillo Flores, del PRI, quien después de una breve consideración respecto a la importancia del instituto resarcitorio, tocó un tema inexplorado hasta ese momento: cómo la responsabilidad patrimonial del Estado puede incentivar "la permanente y sana presión para que la administración pública se conduzca de manera más eficaz", y de esta manera son detectadas, focalizadas, expuestas y corregidas las ineficacias del aparato administrativo, en especial las dañosas, con la intención de evitar el pago de indemnizaciones provocadas por los reclamos.

El senador Astudillo Flores advirtió, tal vez con cierta ingenuidad, los límites materiales que deberían acompañar la responsabilidad patrimonial del Estado: evitar tanto una "cultura del reclamo entre los administrados" como una política de aceptación sistemática de los reclamos por la administración pública, para mejor implantar un sentido de la responsabilidad, tanto de los particulares en la formulación de sus reclamos como de los gobernantes en su actuación.

El siguiente orador fue el entonces senador y distinguido catedrático de derecho administrativo Fauzi Hamdan Amad, quien, además de sumarse al beneplácito por la reforma constitucional y justificar la asunción de la responsabilidad estatal directa y objetiva, expone de forma didáctica los ejemplos clásicos de daños que los particulares pueden sufrir en sus relaciones con el poder público. Finalmente, consideró que la modificación constitucional viene a ser una transformación radical: del Estado absolutamente irresponsable (a pesar de las reglas del Código civil) al Estado de plena, total y absoluta responsabilidad.

El dictamen con proyecto de decreto de modificación constitucional fue aprobado en la Cámara de Senadores con 90 votos en pro.

---

[26] *Diario de los Debates, Órgano oficial de la Cámara de Senadores*, LVIII Legislatura, Diario 23, 8 de noviembre de 2001.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 224 03/06/2010 10:08:18 a.m.

IV. Las bases de responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A. El segundo párrafo del articulo 113 constitucional

La responsabilidad patrimonial del Estado en México alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la ley fundamental, además del cambio de la denominación del título cuarto del Código Político.[27] El cambio al título cuarto significa *a*) que debe distinguirse a la responsabilidad patrimonial del Estado y *b*) que ésta queda diferenciada de las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que se abandona el esquema adoptado en la reforma de 1994, por la cual se hermanó la responsabilidad patrimonial estatal con la responsabilidad de los servidores públicos, en especial la administrativa.

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa, y con apoyo en los postulados de la teoría de la lesión antijurídica.

La responsabilidad estatal será *objetiva*, en cuanto que resultará irrelevante que exista dolo o culpa de parte del servidor público causante de los daños en la esfera de derechos y bienes de los gobernados, que, de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º. constitucional, sería cualquier persona física o moral; nacional o extranjera; mayor o menor de edad; residente en territorio nacional, que esté de mero tránsito o que, sin encontrarse en territorio nacional, sin distinción de clase social o posición económica, pueda ver afectados sus bienes que se hallen en el ámbito territorial de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la responsabilidad sea *directa*, implicaría que el reclamo de pago de indemnización se formularía contra el Estado, sin necesidad de demandar de forma previa al servidor público o servidores públicos involucrados en la ocasión de los daños provenientes de una actividad administrativa irregular. De esta forma se evita la tortuosidad que caracterizó el sistema civil de responsabilidad del Estado, anterior a la modificación constitucional.

---

[27] *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2002. *Cf.* Álvaro Castro Estrada, "La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo", en Isaac Augusto Damsky (h), Miguel Ángel López Olvera y Libardo Rodríguez Rodríguez (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, UNAM-IIJ, México, 2007, pp. 533-556; Daniel Márquez y Álvaro Castro Estrada, "Artículo 113", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XIX, 7ª. ed., Cámara de Diputados/Senado de la República/IFE/SCJN/Porrúa, México, 2006, pp. 1001-1002; Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano", en Miguel Alejandro López Olvera, *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, UNAM, México, 2006, pp. 63-74; Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM/CNDH/Porrúa, México, 2007, pp. 696-698. Una visión crítica respecto de la reforma constitucional de 2002, *cf.* Juan Carlos Marín González (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado*, UNAM/ITAM/Porrúa, México, 2004.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 225 03/06/2010 10:08:18 a.m.

Por *Estado*, en el ámbito del segundo párrafo del artículo 113, se deberá entender a la organización política que se desenvuelve conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Federación, los Estados de la Unión, el Distrito Federal y los municipios, por lo que la responsabilidad estatal se surtirá por la actividad administrativa irregular imputada a los órganos del Estado en cualquiera de los ámbitos antes enumerados y ordenada o ejecutada por los servidores públicos que le estén adscritos.

Si bien es cierto que el segundo párrafo hace referencia a *daños*, no debe descuidarse que estamos ante una garantía individual, por lo que su interpretación debe ser en sentido amplio, y consecuentemente sería procedente el reclamo de *perjuicios* o *lucro cesante* derivado de la misma actividad administrativa irregular.

El órgano revisor de la ley fundamental evitó definir a la *actividad administrativa irregular*, por lo que serán los poderes legislativos los que deberán precisar qué se entiende por dicha actividad. Lo que sí queda claro, como se reiteró en el procedimiento de revisión constitucional, es la improcedencia de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño sufrido por el particular sea debido a una actividad administrativa regular.

La Constitución federal prevé que la reparación patrimonial se realizará a través del pago de una indemnización, o sea, mediante la entrega de una cantidad de dinero en efectivo que subsane el daño causado en los bienes y derechos de la víctima. En este caso, en teoría, se cierra la posibilidad de reparar el daño mediante la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la aparición de dicho daño. Si bien es cierto que uno de los objetivos torales e incontrovertible de la modificación constitucional era abandonar el esquema del derecho privado para depositar a la institución resarcitoria estatal en el corpus del derecho público, la separación no puede ser tajante, por razones teóricas y prácticas, pues sería absurdo elaborar categorías y conceptos tales como daño, perjuicio, nexo causal, víctima, en vía de ejemplo. Por ello, reducir el objeto de la nueva responsabilidad patrimonial del Estado al mero pago de la indemnización, con exclusión de la restitución de las cosas al estado en que se encontraban, de ser posible, puede atizar las críticas contra la fórmula contenida en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en cuanto al monto de indemnizaciones que rebasen las partidas presupuestales que sostengan el pago de la reparación.

La nueva disposición constitucional prevé que surgirá la responsabilidad patrimonial del Estado cuando por una actividad administrativa irregular se llegasen a afectar los patrimonios y personas de los particulares, a quienes se les reconoció un derecho público subjetivo para obtener una indemnización (lo que configura una garantía individual), superando la tendencia dominante de regular dicha responsabilidad patrimonial conforme a los criterios de los códigos civiles de la República (en sus capítulos de responsabilidad extracontractual por hecho ilícito) y abandonando las modestas y residuales previsiones sobre dicha responsabilidad estatal contenidas en la legislación administrativa.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 226 03/06/2010 10:08:18 a.m.

La nueva disposición constitucional prevé que surgirá la responsabilidad patrimonial del Estado cuando por una actividad administrativa irregular se llegasen a afectar los patrimonios y personas de los particulares.

Dicho derecho se ejercerá conforme a las *bases, límites y procedimientos establecidos por las leyes*. De esta previsión se desprende que han quedado proscritas las llamadas "indemnizaciones de hecho", pues la responsabilidad estatal se deslindará después de substanciarse un procedimiento, sea en sede administrativa o jurisdiccional. También se impone que la responsabilidad debe quedar circunscrita a las disposiciones legales y, por tanto, evitar la determinación graciosa de la indemnización, por parte de la autoridad, sobre todo la administrativa.

Resulta notorio, si comparamos el segundo párrafo del artículo 113 con el derecho constitucional latinoamericano, que la nueva previsión carece de referencia a la facultad de repetir contra los servidores públicos causantes de los daños en los bienes y derechos de los particulares. Es indispensable que se establezca la facultad de repetición para resaltar la importancia del derecho de integridad patrimonial de los gobernados, que puede derivar en el pago que sea impuesto por el poder público contra sus servidores públicos por el pago de la indemnización, generada por su causa.

B. El transitorio del decreto de la modificación constitucional

En único transitorio del "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo

ALEGATOS 74 final corrección.indd 227 03/06/2010 10:08:18 a.m.

113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", además de indicar la fecha de entrada en vigor de las modificaciones al Código Político Federal, por cierto de forma alambicada, contiene previsiones de tipo permanente más que de tipo transitorio, lo que denota una deficiente técnica legislativa. No debe omitirse que el transitorio es parte de la Constitución, como lo establece su artículo 135; sin embargo, los transitorios siempre son considerados de existencia efímera, al fenecer cuando se cumplen los extremos de sus contenidos normativos.

Las cuestiones de tipo permanente que se desprenden de dicho transitorio son los límites que les son impuestos a los poderes legislativos federal y locales cuando expidan leyes de responsabilidad patrimonial estatal en sus respectivos ámbitos, en cuanto a la prosecución procedimental de los reclamos de indemnización y la limitación de los pagos a la disponibilidad presupuestal.

Si resultan transitorias las disposiciones relativas al plazo impuesto a los poderes legislativos para expedir las leyes reglamentarias correspondientes y tomar las medidas administrativas y presupuestales necesarias, a fin de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado.

C. Los principios constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado

Tanto del segundo párrafo incorporado al artículo 113 constitucional como del transitorio único del decreto de la reforma constitucional de 2002, se desprenden los principios básicos del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado:

1. El *principio de legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal*, en el sentido de que resulta ineludible la creación de ordenamientos legales por los cuales se conduzcan las peticiones, los procedimientos, las resoluciones y las formas de entregar las indemnizaciones.
2. El *principio de prosecución procedimental*, mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben incoar una instancia con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición, a efecto de evitar las "indemnizaciones de hecho".[28]
3. El *principio de previsión presupuestal*, indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple el principio de legalidad presupuestal señalado en el artículo 126 de la Constitución federal.
4. El *principio de disponibilidad presupuestal*, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecte el cumplimiento de los programas aprobados en los respectivos presupuestos de egresos, tanto de la Federación como de los Estados.

[28] Álvaro Castro Estrada, *Responsabilidad...*, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 251.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 228 03/06/2010 10:08:18 a.m.

V. La responsabilidad patrimonial del Estado en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación: La interpretación auténtica del segundo párrafo del artículo 113 constitucional

A partir de la reforma constitucional de junio de 2002, resulta destacable una tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en especial respecto de algunos aspectos constitucionales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. A continuación nos ocuparemos de los criterios del Poder Judicial Federal sobre los extremos normativos contenidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, aun cuando también han surgido tesis importantes sobre esta materia, pero debido al objeto de esta investigación, únicamente se comentarán las tesis sobre las bases constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

A partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, planteada por los diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 7 de febrero de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desprendió cinco tesis de jurisprudencia referidas a la responsabilidad patrimonial estatal.[29] De éstas, dos tesis jurisprudenciales tienen por objeto definir el sentido normativo del segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Suprema, mientras las restantes se abocan a la problemática de la reglamentación de dicho precepto fundamental por las entonces vigentes disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal. Además, la Segunda Sala del Alto Tribunal emitió un criterio aislado sobre la entrada en vigor de la modificación constitucional.

A. La tesis jurisprudencial P./J. 42/2008: Definición de la responsabilidad estatal objetiva y directa

En la tesis P./J. 42/2008, de rubro "**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**",[30] el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad estatal de forma "directa", sin tener la carga procesal de

---

[29] El Pleno del más alto tribunal del país aprobó las tesis jurisprudenciales, 12 de mayo de 2008, derivadas de la acción de inconstitucionalidad 4/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de febrero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto, el ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

[30] Tesis P./J. 42/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 722.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 229 03/06/2010 10:08:18 a.m.

acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación, amén de no tener que demandar previamente a dicho servidor.

Asimismo, en la citada jurisprudencia, el Alto Tribunal define de la siguiente manera a la responsabilidad objetiva imputable al Estado:

> "...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."

En la definición de la responsabilidad directa que hace la Suprema Corte de Justicia en esta tesis, encontramos elementos torales de la responsabilidad objetiva que están vinculados con la definición transcrita: la irrelevancia jurídica de la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado.

B. La tesis jurisprudencial P./J. 43/2008: Distinción entre responsabilidad objetiva y subjetiva.

Esta tesis de jurisprudencia, de rubro "**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA**",[31] tiene por objeto denotar la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado instaurada en el párrafo segundo del artículo 113 de la Ley Fundamental. La responsabilidad subjetiva se caracteriza por la presencia de negligencia, dolo o intencionalidad por parte del agente causante del daño, en tanto para la responsabilidad objetiva carece de relevancia la intencionalidad dolosa.

A partir de la aplicación del método de interpretación constitucional genético-teleológico,[32] la Suprema Corte de Justicia expone que en el procedimiento de modificación constitucional que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, se planteó la responsabilidad objetiva en un sentido amplio, de tal manera que únicamente bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, por lo que se decidió circunscribir la procedencia de la responsabilidad, condicionándola a la

---

[31] Tesis P./J. 43/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 719.

[32] *Cf.* la tesis P. XXVIII/98, con rubro "INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, Pleno, p. 117.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 230 03/06/2010 10:08:18 a.m.

indefectible existencia de una actividad administrativa irregular, en el entendido de que dicha actividad está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad.

Por lo anterior, el Máximo Tribunal del país formuló su interpretación de cómo debe ser interpretada la responsabilidad objetiva del Estado por causa de una actividad administrativa irregular:

> ...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*.

De esta guisa, se observa que no basta la ocasión del daño, sino que es indispensable que éste derive de una actuación administrativa contraria a la ley o que sea anormal en el ejercicio de la función pública.

C. La entrada en vigor de la reforma constitucional de 2002

Como se desprende del mismo rubro de la tesis aislada XXXIII/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, "**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1º. DE ENERO DE 2004**",[33] la misma dilucida la fecha de la entrada en vigor del "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ya que los términos del único transitorio del Decreto mencionado son propicios para la confusión,[34] por lo que la Segunda Sala, de forma sistemática, examina a detalle el contenido del Decreto para fijar la fecha de entrada en vigor de la modificación constitucional.

---

[33] Tesis 2ª. XXXIII/2007 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Segunda Sala, p. 1188 (Amparo en revisión 29/2007. Gerardo Guerrero Camacho. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez).

[34] El párrafo inicial del transitorio único reza así: "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."

ALEGATOS 74 final corrección.indd 231 03/06/2010 10:08:18 a.m.

VI. Conclusiones

De la anterior exposición, me permito desprender las siguientes conclusiones:

Primera. Los fenómenos sociales, económicos y tecnológicos han ido propiciando la necesidad de instaurar un sistema efectivo de responsabilidad patrimonial del Estado, a fin de que se respete la integridad patrimonial de los gobernados cuando sufren daños por causa de una actividad estatal que sea contraria a derecho o a los criterios generales que deben regir su desempeño.

Segunda. En el derecho constitucional comparado de hispanoamérica resulta considerable y creciente el número de disposiciones de las leyes fundamentales dedicadas al establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, donde destacan aquellas que la prevén de carácter directo y objetivo, además de establecer el "derecho" de repetir contra los funcionarios y empleados causantes de los daños, que motivaron el pago de indemnizaciones por parte del Estado.

Tercera. La adición de un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución general de la república inauguró una nueva etapa en la trayectoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, al fijarla como objetiva y directa, abandonando la regulación de dicha institución en el esquema establecido en los Códigos Civiles, así como de sentar las bases para el encuadramiento jurídico secundario a nivel federal y local, dentro de un sistema de derecho público. La modificación constitucional estableció la garantía individual de integridad patrimonial.

Cuarta. La modificación constitucional tuvo como fin establecer las bases y principios de derecho público a que deberían someterse los poderes legislativos encargados de expedir las leyes reglamentarias en materia de responsabilidad del Estado, en todos los órdenes del sistema federal mexicano.

Quinta. Es de desearse que los estados de la Federación, que se han visto rebasados por el plazo señalado en el único transitorio del "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", cumplan el mandato de expedir las leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, a fin de superar el estigma que Gabino Fraga sentenció en su tratado de derecho administrativo: que en nuestro país era inexistente el Estado de Derecho por su deficiente y desvaído "sistema" de responsabilidad patrimonial del Estado.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 232 03/06/2010 10:08:18 a.m.

Bibliografía

Altamira Gigena, Julio I. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, Astrea, 1973.

Bustamante Ledesma, Álvaro. *La responsabilidad extracontractual del Estado*. 2ª. ed. Bogotá, Leyer, 2003.

Carrillo Flores, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Porrúa, México, 1939. (Hay una segunda edición con el título *La justicia federal y la administración pública*. Porrúa, México, 1973).

Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 1997.

_____. "Estudio de la constitucionalidad de un plausible esfuerzo municipal, para establecer un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial de la administración pública", en Fernando Serrano Migallón (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez* (pról. Francisco Javier Gaxiola). Porrúa, México, 1999, pp. 53-87.

_____. *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 2002.

Cisneros Farías, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coords.). *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. UNAM, México, 2007.

Damsky (h), Isaac Augusto, Miguel Ángel López Olvera y Libardo Rodríguez Rodríguez (coords.). *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*. UNAM-IIJ, México, 2007.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de derecho administrativo. Primer curso* (pról. Genaro David Góngora Pimentel). Porrúa, México, 1994.

_____. *Elementos de derecho administrativo. Segundo curso*. Limusa, México, 1994.

Dromi, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá, Temis, 1980. (Hay una segunda edición con prólogo de José Bermejo Vera, Grouz, Madrid, 1986).

Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. El Colegio Nacional, México, 1983.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 23ª. ed. Porrúa, México, 1982.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*, 5ª. ed., 2 t. Civitas, Madrid, 1991.

Hoyos Duque, Ricardo. *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*. Temis, Bogotá, 1984.

Laubadere, André de. *Manual de derecho administrativo*. Temis, Bogotá, 1984.

López Olvera, Miguel Alejandro. *La instancia administrativa*, UNAM-IIJ/Ediar, Buenos Aires, 2008.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 233 03/06/2010 10:08:19 a.m.

_____. *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*. UNAM, Méxco, 2006.

Marín González, Juan Carlos (coord.). *Responsabilidad patrimonial del Estado*, UNAM/ITAM/Porrúa, México, 2004.

Moguel Caballero, Manuel. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 2006.

Ortiz Reyes, Gabriel. *El control y la disciplina en la administración pública federal*. FCE, México, 1988.

Parada, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. (*Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*). Marcial Pons, Madrid, 1993.

Parejo Alfonso, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Reiriz, María Graciela. *Responsabilidad del Estado*. Eudeba, Buenos Aires, 1969.

Rejtman Farah, Mario. *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, La Ley, Buenos Aires, 2000.

Weil, Prosper. *Derecho administrativo*. Civitas, Madrid, 1989. (Cuadernos Civitas).

Hemerografía

Carrillo Flores, Antonio. "Responsabilidad extracontractual del Estado en México", en *Tribunal Fiscal de la Federación*. *Cuarenta y cinco años al servicio de México*, t. V, pp.19-39.

Pérez López, Miguel. "La nueva responsabilidad patrimonial del Estado mexicano". *Alegatos*. UAM-A. Núm. 28. México, sep-dic. 1994, pp. 531-532.

_____. "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana". *Alegatos*. Núm. 41. México, ene-abr. 1999, pp. 97-108.

_____. "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa". *Alegatos*. Núm. 43, México, sep-dic. 1999, pp. 577-592.

Legislación

Constitución Política de los Estado-s Unidos Mexicanos

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 234 03/06/2010 10:08:19 a.m.