

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA*

Sumario. 1. Introducción. 2. Origen y evolución. 2.1 Supuestos específicos de responsabilidad patrimonial e irresponsabilidad. 2.2 La responsabilidad subsidiaria y el daño moral civiles. 2.3 Responsabilidad patrimonial por error judicial. 2.4 Responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular. 2.5 Responsabilidad patrimonial por daños derivados a los derechos humanos. 3. Derecho humano a la reparación integral y responsabilidad patrimonial. 3.1 La indemnización como elemento de la responsabilidad patrimonial. 3.2 Hacia un derecho humano a la reparación integral. 4. Responsabilidad patrimonial por actividad y omisión legislativa. 4.1 La irresponsabilidad patrimonial del legislador. 4.2 Reserva de ley y omisiones legislativas. 4.3 Control judicial. 5. Responsabilidad patrimonial por violaciones a derechos humanos. 5.1 Base constitucional e internacional. 5.2 Configurar la calidad de víctima. 5.3 Procedimiento. 5.4 Reparación integral. 5.5 Control judicial. 6. Responsabilidad patrimonial por actuación y omisión administrativa. 6.1 Base constitucional e internacional. 6.2 Actividad administrativa irregular. 6.3 Responsabilidad patrimonial objetiva y directa. 6.4 Excepciones a la obligación de reparar el daño. 6.5 Procedimiento. 6.6 Reparación integral. 6.7 Control judicial. 7. Responsabilidad por actuación, omisión o error judicial. 7.1 Bases convencionales y constitucionales. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

EL presente trabajo de investigación tiene como finalidad explicar la evolución y el estado actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México. El recorrido no ha sido sencillo. La irresponsabilidad del Estado fue el principio que marcó la senda del actuar de los servidores públicos durante gran parte de la historia jurídica mexicana.

* Investigador Titular «C» de Tiempo Completo Definitivo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Después de que México obtuvo su independencia en 1821, se expidieron algunas normativas que reconocieron, en situaciones específicas, la responsabilidad patrimonial del Estado. Las diferentes constituciones que han regido a partir de la independencia no reconocieron esa figura jurídica, sino hasta el año 2002.

La Constitución federal de 1917 que rige hasta nuestros días, no reconoció, originalmente, la responsabilidad patrimonial del Estado. No fue sino hasta 1928, que el Código Civil federal reconoció un régimen subjetivo y subsidiario de la responsabilidad patrimonial del Estado.

También debemos destacar al respecto, que México tiene un régimen de carácter federal, integrado por treinta y dos entidades federativas, y poderes y órganos constitucionales autónomos federales. Cada uno de estos órdenes competenciales tienen su propio régimen de responsabilidades patrimoniales. Casi siempre las entidades federativas van siguiendo los desarrollos de las autoridades federales, pero no en todos los casos. Así es que en este trabajo solo nos referiremos al régimen federal, ya que no podríamos explicar los treinta y tres regímenes de responsabilidad patrimonial en un espacio tan corto.

Debemos destacar que en las últimas décadas se han expedido algunas leyes que señalan los procedimientos de responsabilidad patrimonial, aunque todavía faltan otras, pero han sido los tribunales del Poder Judicial, principalmente, los que en los últimos años han desarrollado criterios jurisdiccionales para garantizar la reparación integral del daño.

El sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México se ha venido construyendo en partes y en diferentes momentos. Existe una diversidad de leyes que reconocen supuestos específicos de responsabilidad patrimonial por actividad u omisión administrativa (1). También contamos con un régimen general de esa especie de responsabilidad patrimonial en todo el país.

Los tratados internacionales de derechos humanos que México ha firmado también reconocen supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) los han incorporado a sus sentencias los tribunales locales y federales en esta materia.

Así, en este pequeño y resumido estudio presentamos todo el proceso de incorporación de las diferentes figuras que actualmente integran la responsabilidad patrimonial del Estado en México a nivel federal.

Para ello, hemos dividido nuestro trabajo en ocho apartados que van desde el origen y la evolución, hasta los más recientes criterios jurisdiccionales que se vienen aplicando, así como las diferentes especies de responsabilidad patrimonial del Estado que actualmente están vigentes.

(1) Véase FERNÁNDEZ RUIZ, J., «Responsabilidad del Estado por acción», *La responsabilidad del Estado frente a terceros*, Pixel Graphic, Quito, Ecuador, 2005, pp. 159-182.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN (2)

2.1. SUPUESTOS ESPECÍFICOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL E IRRESPONSABILIDAD

El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política mexicana que rige hasta nuestros días. A pesar de ser una de las Cartas Magnas más innovadoras para su época, no contempló la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No obstante lo anterior, antes de la Constitución de 1917, en algunas normativas se reconocieron algunos supuestos puntuales de responsabilidad patrimonial del Estado, tal como lo explica Cristian Miguel Acosta García en su estudio sobre la «Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos». En su interesante libro destaca al menos cuarenta y seis hipótesis contenidas en diferentes normativas que reconocían un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Explica el autor, que:

[...] se debe advertir que el devenir normativo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal comenzó siendo parco y limitado con respecto a los daños ocasionados por movimientos armados como la Independencia y la Revolución, pero se fundaban en la responsabilidad objetiva por riesgo creado. El reconocimiento de estas responsabilidades no estaba basado en un acto de respeto a los derechos civiles, sino que tenía carácter político internacional, pues al declararse responsable por los daños ocasionados, siempre se buscó la legitimación y el crédito de otras naciones (3).

Gabino Fraga explica que en México dos ideas fundamentales fueron en su época un obstáculo para la admisión del principio de la responsabilidad del Estado.

Por una parte, el concepto de soberanía, considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, idea que impidió considerar al Estado como responsable cuando se mantenía dentro de dichas limitaciones, ya que, según Laferrière, «lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación» (4).

Halperin, por su parte, afirma que «originalmente, el concepto de soberanía fue fundamental para sostener la tesis de la irresponsabilidad del Estado» (5).

Es evidente –sostiene nuevamente Fraga–, que si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extraña o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, «no hay ningún inconveniente de principio en que el propio Estado, autolimitándose

(2) Véase nuestro trabajo LÓPEZ OLVERA, M. A., «Origen, evolución y perspectivas de la responsabilidad del Estado en México», *El Derecho*, Buenos Aires, 31 de agosto de 2004, pp. 11-15.

(3) ACOSTA GARCÍA, C. M., *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*, Novum, México, 2012, pp. 60-68.

(4) Cit. por FRAGA, G., *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2005, p. 417. También cita este fragmento, BARRAZA, J. I., «Acerca de las distintas teorías que intentan explicar el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado. Las incidencias de las mismas en la jurisprudencia argentina», *El Derecho*, El Derecho, Buenos Aires, 17 de julio de 1998.

(5) HALPERIN, D. A., *Estudios de derecho público del seguro*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 4.

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

se, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que él crea por su propia voluntad» (6).

Por otra parte, la idea de que el Estado solo podía actuar dentro de los límites legales fue también un motivo para excluir el principio de la responsabilidad del Estado, pues esta se basa normalmente en la ilicitud de la actuación dañosa. Es decir, se consideraba que si alguna actuación pública se desarrollaba fuera de los límites legales, no era ya el Estado el que actuaba, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debía recaer la responsabilidad (7).

2.2 LA RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA Y EL DAÑO MORAL CIVILES

En 1928, el artículo 1928 del Código Civil introdujo en México, si bien con timidez, la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer que «El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado».

Como se puede observar, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado fue de modesto alcance, toda vez que, por una parte, no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y, por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar otra, en contra del Estado, por lo general sobreprotegido por el juzgador.

Pero en 1982 se dio un avance significativo al extenderse la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del Código Civil, que dispuso:

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente código.

Con lo cual, no solo se podía reclamar la indemnización de los daños causados, sino además la reparación del daño moral.

(6) FRAGA, G., *op. cit.* (nota 4), p. 419.

(7) *Ibidem*, p. 418.

2.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ERROR JUDICIAL

Al respecto, debemos destacar que México firmó dos importantes tratados internacionales en materia de derechos humanos que reconocen un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ambos tratados internacionales fueron publicados en el «Diario Oficial de la Federación» en la década de los años ochenta, y reconocen la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial.

Los avances en esta materia los han impulsado las personas vía juicio de amparo, y han provocado la emisión de importantes criterios jurisprudenciales que nos van llevando hacia la expedición de las leyes respectivas. Más adelante hablaremos más ampliamente de esta hipótesis.

2.4 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

Actualmente se reconoce esta especie de responsabilidad patrimonial, impulsada por el destacado jurista Álvaro Castro Estrada, quien promovió una reforma a la Constitución federal y posteriormente la expedición de la ley reglamentaria (8).

El Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, nos explica como siguió dicha evolución:

A partir de la reforma constitucional del artículo 113 en su párrafo segundo, se abandonó el sistema de responsabilidad subjetiva y subsidiaria del Estado, para ser objetiva y directa. Por lo tanto, ya no es necesario demostrar el dolo y la insolvencia del funcionario que causara los daños, sino que basta acreditar la existencia de: un daño, su imputación a la administración pública por efecto de su actividad irregular, y el nexo causal entre uno y otro. Por lo tanto, no tiene más aplicación el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal sobre la acreditación del dolo para condenar solidariamente al Estado. Pues de interpretar literalmente dicho precepto se estaría contrariando al ya citado artículo 113 constitucional. Además, representaría también un retroceso en la intención legislativa progresista, con miras a hacer efectivo el reclamo del afectado y significaría un obstáculo al derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, infringiendo también el principio *pro homine* aplicable en materia de derechos humanos (9).

En el penúltimo apartado de esta capítulo, hablamos más extensamente de la responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular.

(8) Véase los trabajos de CASTRO ESTRADA, Á., *Nueva garantía constitucional. Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005.

(9) Tesis aislada I.7o. C.119 C, Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, diciembre de 2008, p. 1079. Rubro: Responsabilidad objetiva y directa del Estado. Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en armonía con el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal.

2.5 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS DERIVADOS A LOS DERECHOS HUMANOS

En la actualidad, tanto el legislador secundario como los tribunales del Poder Judicial federal han ampliado los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado. Con motivo de la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México, se reconoció el derecho humano a la buena administración pública. Y ahora el Poder Judicial federal, al resolver sobre casos de responsabilidad patrimonial del Estado, ha vinculado las dos figuras jurídicas, y ha señalado.

Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública, al demostrarse la concurrencia de hechos y condiciones causales entre el daño patrimonial causado y la actividad irregular reclamada (10).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los tribunales del Poder Judicial federal también han hecho evolucionar la responsabilidad patrimonial del Estado en México con sus importantes criterios jurisdiccionales.

Lo anterior, también es consecuencia de la entrada en vigor de la reforma a la Constitución federal en junio de 2011, que incorporó el derecho humano a la reparación integral del daño.

A continuación, analizamos y explicamos las diferentes figuras jurídicas que componen actualmente el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, a nivel federal.

3. DERECHO HUMANO A LA REPARACIÓN INTEGRAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

3.1 LA INDEMNIZACIÓN COMO ELEMENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Algunas leyes que reconocen supuestos específicos o supuestos generales de responsabilidad patrimonial del Estado utilizan el término «indemnización». Sin embargo, la indemnización de un daño solo se construye al pago de una cantidad económica. En cambio, hoy en día se emplea el concepto reparación integral del daño, para referirse a un resarcimiento mucho más amplio.

Por ejemplo, el artículo 109, último párrafo de la Constitución Política se refiere a la «indemnización» que se pagará por responsabilidad patrimonial por actividad u omisión administrativa irregular. El artículo 10 de la Convención Americana

(10) Tesis aislada I.4o. A.14 A (11a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, marzo de 2022, t. IV, p. 3463. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización correspondiente cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública (Legislación de la Ciudad de México).

de Derechos Humanos también habla de indemnización. Lo mismo que el artículo 27 de la Constitución que señala que «Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización». Es decir, «indemnización» es un término ligado a la responsabilidad patrimonial del Estado, que nació en otro momento y bajo otro modelo de Estado. Ya no corresponde al actual modelo de Estado de tutela de los derechos humanos.

El resarcimiento que se fue desarrollando en las leyes y en los criterios de los tribunales federales se acotaba al pago de una cantidad económica, exclusivamente, que se limitaba al valor catastral o comercial del bien dañado.

Situación que en muchos casos sigue persistiendo. Por ello, es necesario abandonar ese modelo y pasar al nuevo que está basado en los derechos humanos y sus garantías, tal como lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluso los tratados en materia comercial.

3.2 HACIA UN DERECHO HUMANO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el Caso Loayza Tamayo Vs Perú, destacó, que «La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras)» (11).

La propia Constitución, en el artículo 1, párrafo tercero, señala que «[...] el Estado deberá [...] reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley». Es decir, estamos frente a un nuevo paradigma con estándares más altos para el resarcimiento de los daños.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señaló que:

las autoridades facultadas para resolver, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, sobre la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, deben observar dos principios fundamentales para determinar, en su caso, el monto del pago respectivo. El primero consiste en que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño; se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente. El segundo consiste en no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, toda vez que la reparación debe dejarla indemne. En esa lógica, tanto en la vía administrativa, como en la jurisdiccional, las autoridades que conozcan del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deben observar tales axiomas al emitir las resoluciones reparadoras de los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado (12).

(11) CorteIDH, Caso Loayza Tamayo vs Perú, sentencia del 27 de noviembre de 1998, de reparaciones y costas, párrafo 85.

(12) Tesis aislada 2a. LIII/2015 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, t. I, p. 1081. Rubro. Responsabilidad Patrimo-

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

En otro criterio también muy relevante, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisó:

[...] que la compensación económica es una medida de reparación que sirve para indemnizar el daño causado en los casos en los que la violación de un derecho fundamental no ha podido ser reparada a través de la restitución del derecho o cuando esta ha resultado insuficiente. En este sentido, una compensación económica solo puede decretarse una vez establecidos los presupuestos de los juicios de atribución de responsabilidad: la realización de una acción u omisión que cumpla con algún factor de atribución (subjeto u objetivo); la actualización de un daño; y la existencia de una relación causal entre el daño experimentado por la víctima y la acción u omisión del agente dañador. De ahí que si se parte de la idea de que el juicio de amparo es un proceso constitucional de carácter sumario cuya finalidad exclusiva es restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo lógico es adoptar una posición adversa a la posibilidad de que los Jueces decreten compensaciones económicas a cargo de la autoridad responsable como medidas de reparación. Desde esta perspectiva, una sentencia estimatoria de amparo no prejuzga sobre la responsabilidad civil o administrativa de la autoridad por la realización del acto reclamado, además de que un procedimiento sumario, como el amparo, resultaría inadecuado para establecer los presupuestos de esa responsabilidad, los cuales deberían determinarse en procesos ordinarios que tengan esa finalidad. Al respecto, la doctrina especializada ha señalado lo inconveniente que sería analizar en el juicio de amparo temas que pueden resultar sumamente complejos, como las cuestiones relacionadas con la prueba del daño, la conexión causal entre este y la conducta de las autoridades o la cuantificación de la eventual indemnización. En este sentido, cabe destacar que en el derecho comparado, el tema de las compensaciones económicas, por vulneración de derechos humanos, suele analizarse en los juicios de responsabilidad civil o responsabilidad patrimonial del Estado a través de acciones específicas creadas para ese efecto (*constitutional torts* o *human rights torts*). Ahora bien, no existen disposiciones en la Ley de Amparo que permitan a los jueces decretar compensaciones económicas en las sentencias de amparo como medidas de reparación a las violaciones de derechos humanos declaradas en esas resoluciones. Sin embargo, no debe soslayarse que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar el derecho a una reparación integral; de ahí que sea posible el dictado de medidas compensatorias únicamente bajo la figura del incidente de cumplimiento sustituto. Por otro lado, una vez dictada una sentencia de amparo en un caso concreto que determine la existencia de una violación a un derecho fundamental y establezca las medidas de restitución adecuadas para devolver a la víctima a la situación anterior a la violación, ésta se encuentra facultada para acudir ante las autoridades competentes y por las vías legalmente establecidas, para obtener los restantes aspectos de una reparación integral. Por ejemplo, las víctimas de una determinada violación a derechos fundamentales se encuentran en posibilidad de acudir al Sistema Nacional de Atención a Víctimas, donde podrán solicitar su ingreso al Registro Nacional de Víctimas e iniciar el procedimien-

nial del Estado. Principios que deben observarse para determinar el monto del pago por la reparación del daño.

to correspondiente para obtener una reparación integral en términos de los artículos 61, 62, 64, 73 y 74 de la Ley General de Víctimas. (13)

Estos importantes criterios nos van acercando hacia la configuración de un verdadero derecho humano a la reparación integral, cuyos parámetros deben de homologarse en un solo régimen de reparación integral, que es el nuevo paradigma que va a sustituir en el futuro, en nuestra opinión, a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Ya tanto la CorteIDH como los tribunales del Poder Judicial federal, han establecido algunos criterios jurídicos que son muy importantes para la configuración de un nuevo sistema.

Por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha señalado, que:

[...] se determina que procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública, al demostrarse la concurrencia de hechos y condiciones causales entre el daño patrimonial causado y la actividad irregular reclamada.

Lo anterior, porque la buena administración pública es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros [...].

Todas estas prevenciones implican cambios estructurales en la conformación y en la operación de la administración y son la esencia de la buena administración. En consecuencia, los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, aunado a la actuación ética y responsable de cada servidor público, conforme al precepto 6 indicado, lo que se traduce en obligaciones y deberes específicos y puntuales, determinantes de la obligación de la administración para crear condiciones de regularidad, funcionalidad, eficacia y eficiencia en favor de los ciudadanos. Ahora bien, no acatar tales deberes conlleva la reparación integral del daño a la parte afectada, y en términos del artículo 1o., párrafo último, de la Ley General de Víctimas dicha reparación comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición de las irregularidades que generaron graves riesgos y daños consumados, como la muerte [...](14).

Como se puede apreciar, el Poder Judicial federal ha avanzado en incluir los daños en las violaciones a los derechos humanos como parte de la reparación integral. Las leyes de responsabilidad patrimonial solo contemplan daños físicos, daños materiales, daños morales y la muerte, aunque la Constitución sí señala los derechos y los derechos humanos.

(13) Tesis aislada 1a. LII/2017 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, p. 472. Rubro: Reparación Integral ante Violaciones a Derechos Humanos. Los Jueces de amparo no pueden decretar compensaciones económicas para repararlas, salvo que proceda el cumplimiento sustituto.

(14) Tesis aislada I.4o. A.14 A (11a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, marzo de 2022, Tomo IV, p. 3463. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización correspondiente cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública (Legislación de la Ciudad de México).

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

En otro criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, se dijo, que:

[...] en relación con la responsabilidad patrimonial de los entes públicos ante transgresiones a los derechos fundamentales de los gobernados, considera que existe una íntima relación entre el derecho a la reparación integral del daño y la dignidad de la persona, de la que derivan todos los derechos relacionados con su integridad (patrimonial, física y espiritual), necesaria para su desarrollo integral. El daño moral causado por la actividad administrativa irregular es parte integral de la indemnización que, con la finalidad de reparar, en la medida de lo posible, la dignidad de las personas, debe decretarse (15).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende también que la reparación integral del daño como derecho humano complejo, se integra con otros derechos humanos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico como son el derecho humano a la tutela judicial efectiva y el derecho humano a una justa indemnización (16).

La reparación integral del daño como derecho humano comprende las acciones, medidas y pagos consistentes en el restablecimiento de la situación anterior, y si ello no fuera posible, como ocurre en la mayoría de los casos, se deben reparar los daños mediante una compensación, que comprende el pago de una indemnización justa por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral (17), así como medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que hechos lesivos no se repitan.

Así también lo ha destacado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar, que:

El artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de los particulares a obtener una indemnización en caso de que el Estado, a través de sus servidores públicos, cause un daño en su patrimonio, sea en el plano material o inmaterial, con motivo de su actividad administrativa irregular, mientras el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional prevé la obligación del Estado de reparar las violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con lo anterior, quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que esta constituyó una violación a un derecho o a diversos derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para poder ser «reparadas integralmente» y, en algunos casos, el estándar de «reparación integral» podrá alcanzarse mediante una indemnización, como lo prevé el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, siempre y cuando no pueda

(15) Tesis aislada XVI.1o. A.203 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, agosto de 2020, t. VI, p. 6085. Rubro: Indemnización por daño moral derivada de la actividad administrativa irregular del Estado. Parámetros que deben considerarse para su cuantificación (Legislación del Estado de Guanajuato).

(16) Tesis aislada 1a. CLXXXVII/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 290. Rubro: Derecho a una justa indemnización. Para determinar el monto indemnizatorio, se debe atender a la multiplicidad de consecuencias del hecho ilícito.

(17) CorteIDH, Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras, sentencia del 21 de julio de 1989, de Reparaciones y costas, párrafo 26.

restablecerse a la persona afectada a la situación en que se encontraba antes de la violación y la medida indemnizatoria o compensatoria sea suficiente para considerarla «justa». Sin embargo, si en otros casos la indemnización fuera insuficiente para alcanzar el estándar de «reparación integral», las autoridades competentes deben garantizar medidas adicionales –como lo son las de satisfacción, rehabilitación o las garantías de no repetición– que sean necesarias y suficientes para reparar integralmente a las personas por los daños materiales o inmateriales derivados de la actividad administrativa irregular del Estado que impliquen violaciones a sus derechos humanos, en términos del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional (18).

Así, la reparación integral del daño se va configurando como el gran derecho humano en el cual deberán converger todas las posibilidades e hipótesis en las que puede derivar una acción, una omisión o un acto dañoso de cualquier ente estatal. No deben existir regímenes diferenciados, sino criterios aplicables a las diferentes circunstancias.

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTIVIDAD Y OMISIÓN LEGISLATIVA

4.1 LA IRRESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL LEGISLADOR

En otros países como Francia, España, Argentina o Colombia sí se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad u omisión legislativa (19). En México no la tenemos reconocida.

El avance ha sido muy lento, como se ha explicado y se explicara en los siguientes apartados de este trabajo. Aunque poco a poco hemos incorporado figuras que nos van acercando a un Estado de derecho, aún no se reconoce esta figura jurídica. Ya se acepta que los tribunales del Poder Judicial federal conozcan de asuntos por omisiones legislativas, pero no se ha llegado al punto en el que se condene al Estado a reparar los daños derivados de omisiones legislativas o de daños producidos por la actividad del legislador.

Como sabemos, en la actualidad, tanto los congresos como muchas autoridades administrativas tienen facultades materialmente legislativas, sin embargo, la idea de que el legislador es soberano y no es responsable de los daños causados por sus actos formal y materialmente legislativos ya no se justifica en la actualidad.

(18) Tesis aislada 1a. CLXII/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, t. I, p. 802. Rubro: Derechos a una reparación integral y a una justa indemnización por parte del estado. su relación y alcance.

(19) Véase LEIVA RAMÍREZ, E., *Responsabilidad del Estado por el hecho del legislador. Análisis jurisprudencial y doctrinal*, Ibáñez, Bogotá, 2010; SARMIENTO ERAZO, J. P., *Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa*, Ibáñez, Bogotá, 2010.

4.2 RESERVA DE LEY Y OMISIONES LEGISLATIVAS

En este tema, sería muy importante desarrollar una teoría de la reserva de ley, para establecer los límites de la función legislativa a cargo de los congresos y de los órganos secundarios que pueden expedir regulaciones, ya que en México la función legislativa se divide, para darle contenido a los derechos humanos y las materias señaladas en la Constitución y en los tratados internacionales, entre el legislador formal y material, y los órganos administrativos con potestades regulatorias (20).

Incluso, cuando se modificó la Constitución federal para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular, se señaló en los transitorios del decreto de reforma, que las legislaturas locales y el Congreso de la Unión tendrían un plazo de dos años para expedir las respectivas leyes de responsabilidad patrimonial del Estado (21), sin embargo, algunas legislaturas no cumplieron con el mandato del órgano Reformador de la Constitución (22).

Y ante esas omisiones, las personas han tenido que utilizar el juicio de amparo para que los tribunales federales sean quienes, interpretando el texto de la Constitución federal, les indiquen cual es la vía para reclamar un daño por parte del Estado.

Como ejemplo, está el siguiente criterio del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, que señaló:

El artículo 187, fracción XVI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, establece que el tribunal administrativo de esa entidad federativa es competente para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como para fijar los montos de indemnización, y en su caso, preverá la repetición en contra de los servidores públicos que afecten el patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, en los términos que prevea la ley de la materia. Sin embargo, ante la omisión del legislador de emitir la normatividad especial en materia de responsabilidad patrimonial, el procedimiento legal para tramitar las controversias en esa materia se integra con los artículos 120, fracción IX, 100 a 173, y 187, fracciones XI y XVI, entre otros, del Código de Justicia Administrativa del Estado, que regulan los juicios contenciosos administrativos, ya que la ausencia de la legislación especial no puede postergar el derecho de los particulares previsto en el artículo 109, último párrafo, constitucional, o sujetarlo a una condición suspensiva como es que el legislador emita la ley respectiva para reclamar la indemnización correspondiente. Sobre todo si se atiende que en el código administrativo mencionado se prevén los requisitos de la demanda (entre los que deberán precisarse las cantidades en caso de solicitar una sentencia de condena), términos, reglas para las notificaciones, el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, la formulación de alegatos, la obligación de dictar una sentencia que entre otros requisitos deberá contener la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la

(20) Véase Tesis aislada I.4o. A.21 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, t. II, p. 1200. Omisión legislativa. Su concepto.

(21) «Diario Oficial de la Federación» del 14 de junio de 2002.

(22) Véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, V., *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, Porrúa, México, 2010.

lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado y determinar el monto de la indemnización, así como su ejecución (23).

Se ha llegado a expresar por parte de los propios congresos que no se expide la ley respectiva por falta de partidas presupuestales. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

[...] que el mandato del Constituyente Permanente de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fue acompañado de la diversa obligación constitucional de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que deriven de los daños ocasionados por el actuar administrativo irregular. En ese sentido, el juicio de amparo no puede ser pretextado para revisar, modificar, ni mucho menos excusar del cumplimiento a los Congresos Locales de un mandato constitucional que los construyó a que adoptaran las medidas presupuestales para dar efectividad al derecho fundamental a la reparación por la responsabilidad patrimonial del Estado. La obligación contraída constitucionalmente, una vez entrada en vigor, debió y debe ser acatada en su totalidad por las Legislaturas Estatales, sin excepciones ni modulaciones, por lo que pese a que se alegue una pretendida dificultad presupuestaria para expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Suprema Corte no puede sino obligar al Congreso responsable a que dé cumplimiento cabal a tales mandatos constitucionales, pues no debe inadvertirse que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución; de ahí que la eficacia de esta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad, voluntad o capricho de los órganos legislativos ordinarios (24).

En ese sentido, la omisión legislativa, explica el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, «es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatoria y concreta realización, de forma que impide la eficaz aplicación del texto constitucional; esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tornarlas operativas y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución. De ello, se deduce que la nota distintiva de dicha figura jurídica consiste en que la norma constitucional preceptiva ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil; así, la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada. Lo anterior responde a que, para hacer efectivos los derechos funda-

(23) Tesis de jurisprudencia PC. XXVII. J/20 A (10a.), Pleno del vigésimo séptimo circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, t. III, p. 3120. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. La indemnización correspondiente debe demandarse a través del juicio contencioso administrativo, aunque el legislador no haya emitido la ley especial relativa (Legislación del Estado de Quintana Roo).

(24) Tesis aislada 2a. XVII/2020 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, p. 1056. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Procede otorgar el amparo contra la omisión legislativa absoluta de los congresos locales de emitir la ley respectiva, con independencia de las supuestas carencias presupuestales para implementar dicha legislación.

mentales, existen dos principios a colmar, el primero llamado de legalidad que, en tratándose de ciertos derechos fundamentales, especialmente los sociales, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y, el segundo, es el jurisdiccional, imponiendo que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos, o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado. En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada» (25).

Asimismo, en diferentes pronunciamientos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido marcando la senda de la omisión legislativa. En un primer criterio, el Pleno de la Suprema Corte señaló que:

Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional (26).

En un criterio posterior, el mismo órgano jurisdiccional, dispuso, que:

La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo

(25) Tesis aislada I.4o. A.22 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, t. II, p. 1199. Rubro: Omisión legislativa. Notas distintivas.

(26) Tesis de jurisprudencia P./J. 23/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781. Rubro: Acción de Inconstitucionalidad. Es improcedente contra la omisión del Congreso local de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de la entidad a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la constitución estatal.

anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta –la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias–, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el «Diario Oficial de la Federación» el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa (27).

Más adelante, también se han hecho planteamientos no solo para reclamar la omisión legislativa absoluta, sino también en el sentido de reclamar omisiones legislativas relativas ante los posibles daños o beneficios que puede causar la falta de regulación de una determinada disposición legal. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, señaló, que:

Para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el operador jurídico deberá revisar el siguiente estándar situacional: a) que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) dirigido al legislador; b) que se configure la omisión del cumplimiento de esa obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, c) que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía. Sin embargo, de no existir el presupuesto básico y *sine qua non*, referido en el inciso a), no procede imputar una responsabilidad por omisión al órgano legislativo, ni alcanzar con el amparo efectos restitutorios, ya que la ley no puede ser irregular por lo que deje de prever, al carecerse de un referente normativo contra el cual pueda confrontarse dicho señalamiento. En este contexto, la pretensión de reparar la falta de previsión expresa en los artículos 208 y 262 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de algunas cuestiones de política pública que puedan ser adecuadas a los intereses del quejoso, puesto que le depararían un beneficio, no está avalada ni reconocida por el orden jurídico como derecho fundamental *per se*, ante la falta de mandato constitucional específico, dirigido al legislador. Esto responde, además a que, tratándose de desacuerdos relativos a políticas públi-

(27) Tesis de jurisprudencia P/J. 13/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1365. Rubro: Facultad o competencia obligatoria a cargo de los Congresos estatales. Su omisión absoluta genera una violación directa a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete).

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

cas, el Poder Judicial es incompetente para elaborarlas o modificarlas, al carecer de la necesaria legitimación democrática y de las facultades pertinentes, como sí las tiene el Poder Legislativo (28).

4.3 CONTROL JUDICIAL

Se puede observar un avance lento pero consistente en reconocer al juicio de amparo, así como a las acciones y controversias constitucionales, como los mecanismos jurídicos idóneos para obligar a los órganos estatales a expedir las normativas y regulaciones que corresponden. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ese sentido, ha sido contundente y clara en señalar, que:

En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva –aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo–, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que estas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales (29).

Al respecto, podemos precisar que México avanzó en la consolidación de su Estado de Derecho al otorgarle facultades a la Suprema Corte de Justicia de la

(28) Tesis aislada I.1o. A. E.149 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, t. IV, p. 2820. Rubro: Omisión legislativa. No se configura la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por esa causa, cuando el quejoso pretende que se repare la falta de previsión de determinadas políticas públicas que le depararían un beneficio.

(29) Tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, p. 1099. Rubro: Omisiones legislativas. Los Tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando estos hayan sido violados por.

Nación como tribunal constitucional, además de que la propia Corte reconoció que la Constitución es una norma jurídica, y que sus principios, reglas, garantías y derechos humanos se pueden invocar para ser aplicados directamente.

También, como lo explicamos en este apartado, poco a poco se ha obligado a los congresos a expedir leyes que sean acordes con los derechos humanos, garantías, principios y reglas que señalan tanto la Constitución como los tratados internacionales de derechos humanos.

El siguiente paso será el reconocimiento expreso, en la Constitución, de la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión o actividad legislativa. Ya existen muchos elementos que hacen propicia su incorporación. Ya no es congruente pensar que el legislador tiene la última voluntad y que representa la soberanía del pueblo. Se debe de adecuar el sistema a los nuevos estándares en materia de derechos humanos.

Y dentro de esta especie de responsabilidad patrimonial del Estado también se deben de incluir aquellos órganos estatales que tengan competencias materialmente legislativas, ya que actualmente todos los entes públicos pueden desarrollar y promovernor las disposiciones de una ley. Todos cuentan con facultades para expedir regulaciones. Esta actividad se ha vuelto muy dinámica en nuestros días, a partir de la década de los años ochenta.

Incluso, en la actualidad las personas morales o jurídicas, también pueden regular las disposiciones de una ley, por ejemplo, las escuelas privadas o los hospitales privados, que cuentan con reglamentos internos, y esas regulaciones pueden causar daños.

La reforma de junio de 2011 nos ha puesto ante un nuevo escenario en materia de derechos humanos, en el cual, todos los entes estatales, así como las personas que desempeñan una función pública o prestan un servicio público en nombre del Estado, deben responder por su actos, actuaciones u omisiones.

5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

5.1 BASE CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

El 10 de junio de 2011 se modificó la Constitución política y se incluyeron los conceptos «De los derechos humanos y sus garantías». Y en el artículo 1, párrafo tercero, se señaló, que «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».

Al respecto, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpretó la disposición anterior, y dijo que:

Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte. Por tanto, de acreditarse la existencia de la actuación equivocada, negligente o intencional de los servidores públicos, en perjuicio de los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos a un particular, por afectarse irreparablemente su libertad personal y dignidad humana, se actualiza la actividad administrativa irregular que permite reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a los requisitos que exige la normativa aplicable(30).

Cabe señalar en este punto, que en el VIII Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Milán en noviembre de 1985, se emitió la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos de Poder, en la que se desarrolló un concepto de víctima del abuso de poder conforme al cual:

18. Se entenderá por «víctimas» las personas que, individual o colectivamente, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas, mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

Destaca sobre el particular Jorge Fernández Ruiz que, a la luz de ese nuevo concepto de víctima del abuso de poder, se construyó en México la doctrina de la responsabilidad del Estado que rige actualmente(31).

Y no se equivoca el maestro Fernández Ruiz, ya que, precisamente para otorgarle eficacia al artículo 1, párrafo tercero de la Constitución, el legislador secundario expidió la Ley General de Víctimas, publicada en el «Diario Oficial de la Federación» el 9 de enero de 2013.

En esa normativa se señala, entre otras cuestiones, pero referidas al tema que nos ocupa, que se entiende como «Violación de derechos humanos [a] Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícita-

(30) Tesis aislada I.10o. A.86 A (10a.), Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t. II, p. 1171. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se actualiza la actividad administrativa irregular que permite reclamar la indemnización relativa, cuando se acredita la actuación equivocada, negligente o intencional de los servidores públicos que afectó irreparablemente la libertad personal y la dignidad humana.

(31) FERNÁNDEZ RUIZ, J., *Derecho administrativo*, Secretaría de Gobernación-IIIJ-UNAM, México, 2016, p. 320.

mente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público».

Es un concepto muy amplio que abarca a la totalidad de los derechos humanos que reconoce el ordenamiento jurídico mexicano, incluso, incluye a los particulares y no solamente a las autoridades.

5.2 CONFIGURAR LA CALIDAD DE VÍCTIMA

Tal como se dispone, la violación a los derechos humanos puede generar daños a las personas. Y para efectos de hacer efectiva la reparación que contempla la ley, y para poder obtener una reparación integral, se debe de tener la calidad de víctima.

Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos (32).

Asimismo, la propia Ley General de Víctimas dispone que se entiende por daño:

[La] Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten.

En ese sentido, resulta necesario que la comisión de víctimas federal o estatal determine que una persona o grupo de personas tengan la calidad de víctimas para poder acceder a la reparación integral o la compensación de los daños.

(32) Artículo 4 de la Ley General de Víctimas.

5.3 PROCEDIMIENTO

Para ello, primero las personas tienen que solicitar su registro ante el Registro Nacional de Víctimas, para que se les reconozca la condición de víctima.

En ese sentido, señala la ley, que se reconoce la calidad de víctima cuando:

Exista sentencia condenatoria o resolución por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa competente;

Exista una determinación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las comisiones estatales en esta materia que dé cuenta de esos hechos, incluidas recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias;

La víctima haya sido reconocida como tal por el Ministerio Público, por una autoridad judicial, o por un organismo público de derechos humanos, aun cuando no se haya dictado sentencia o resolución;

Cuando la víctima cuente con informe que le reconozca tal carácter emitido por algún mecanismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia, y

Cuando la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos le reconozca tal carácter.

También señala el artículo 110 de la Ley General de Víctimas, que:

El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta Ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

- I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
- II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
- III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;
- IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
- V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;
- VI. La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
- VII. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y
- VIII. El Ministerio Público.

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los Recursos de Ayuda, a la reparación integral y a la compensación, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento.

Posteriormente, para poder acceder a la reparación integral la víctima deberá presentar una solicitud ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en un plazo que no podrá exceder los dos días hábiles.

Recibida la solicitud, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas la turnará al comité interdisciplinario evaluador, para que integre el expediente que servirá de base para la determinación del Comisionado Ejecutivo en torno a los recursos de la reparación que requiera la víctima.

Las solicitudes para acceder a los recursos en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima:

- I. Cuenten con sentencia ejecutoria en la que se indique que sufrió el daño por dichos ilícitos, así como el monto a pagar y/o otras formas de reparación;
- II. No haya alcanzado el pago total de los daños que se le causaron;
- III. No haya recibido la reparación integral del daño por cualquier otra vía, lo que podrá acreditarse con el oficio del juez de la causa penal o con otro medio fehaciente, y
- IV. Presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación integral, siempre y cuando dicha solicitud sea avalada por la Comisión Ejecutiva.

5.4 REPARACIÓN INTEGRAL

La reparación integral, señala el artículo 1, párrafo segundo de la Ley de Víctimas, comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

5.5 CONTROL JUDICIAL

Las determinaciones de las comisiones respecto a cualquier tipo de pago, compensación o reparación del daño tendrán el carácter de resoluciones administrativas definitivas. Contra dichas resoluciones procederá el juicio de amparo.

6. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTUACIÓN Y OMISIÓN ADMINISTRATIVA

6.1 BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Ésta «especie» de responsabilidad patrimonial del Estado se incorporó a nuestro sistema jurídico con la reforma a la Constitución federal publicada en el «Diario Oficial de la Federación» el 14 de junio de 2002, mediante la cual se reformó el segundo párrafo del artículo 113, que reconoce la figura de la responsabilidad del Estado directa y objetiva.

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

Para poder reclamar la reparación integral que señala la Constitución, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que, como se señaló líneas arriba, establece «las bases, límites y procedimientos».

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

La Ley se publicó en el «Diario Oficial de la Federación» el 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1 de enero de 2005.

En ella se señala el procedimiento, los plazos, los tipos de daño que se pueden pagar, las excepciones, así como el procedimiento para que el Estado pueda repetir en contra del servidor público que causó el daño.

6.2 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

En consecuencia, la obligación indemnizatoria del Estado –correlativa al derecho de los particulares a solicitarla–, se restringe a los daños que sean consecuencia de su «actividad administrativa», y dentro de esta, a las que tengan el carácter de «irregulares».

En ese sentido, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, explica, que:

El artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé que la actividad administrativa irregular es aquella que emana de la función administrativa gubernamental y que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento o causa legal de justificación para legitimarlo. En estas condiciones, para la procedencia del derecho fundamental a obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, la autoridad resolutoria debe exponer, fundada y motivadamente, que la afectación causada derivó de una actividad administrativa irregular, entendida esta como la que se realizó fuera de sus atribuciones, o bien, en completo y absoluto desapego a las normas que rigen su actuación, y no de un acto declarado ilegal, pues este lo emitió una autoridad dentro de su marco normativo, aunque de manera defectuosa; de ahí que, por sí solo, no puede dar lugar a la indemnización señalada (33).

Otros tribunales han señalado, en complemento con el criterio anterior, que la actividad administrativa irregular también es «aquella que por acción u omisión incumpla con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio» (34), «se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender las condiciones normativas o los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. [...] también comprende la deficiente prestación de un servicio público» (35).

(33) Tesis aislada V.3o. P.A.10 A (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, t. III, p. 2237. Rubro: Indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado. Para que proceda debe establecerse, fundada y motivadamente, que el daño que resienta el particular derivó de una actividad administrativa irregular y no de un acto declarado ilegal.

(34) Tesis aislada I.4o. A.35 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2077. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público.

(35) Tesis de jurisprudencia 1a./J. 129/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, t. 1, p. 899. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. La actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de Seguridad Social (IMSS e ISSSTE) queda comprendida en el concepto de «actividad administrativa irregular» a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

6.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA Y DIRECTA

La calificación de objetiva (36) y directa, (37) nos dice Álvaro Castro Estrada, es toral y lleva a una obligada interpretación consistente en considerar a la «actividad administrativa irregular» como inherente al concepto de patrimonio dañado –dato objetivo– y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar la irregularidad al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva, como reza la reforma constitucional respectiva (38).

6.4 EXCEPCIONES A LA OBLIGACIÓN DE REPARAR EL DAÑO

El artículo 3 de la Ley, señala, que

Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Y por ejemplo, toda la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 que produce la enfermedad de la COVID-19, se decretó como caso de fuerza mayor por el Consejo de Salubridad General. Con lo cual, en principio, las autoridades del país quedan exceptuadas para pagar indemnizaciones por los daños causados por ese virus y esa enfermedad.

En ese sentido, precisa el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que el caso fortuito «se refiere a la presentación de un suceso inesperado, sorpresivo, que se produce casual o inopinadamente, o que hubiera sido muy difícil de prever en la medida que no se cuenta con experiencias previas o consistentes de la probabilidad o riesgo de que ocurra un siniestro. Por su parte, la fuerza mayor se traduce en la ocurrencia de un suceso inevitable, aunque previsible o relativamente previsible –como un huracán o terremoto– de carácter extraordinario» (39).

(36) «Responsabilidad objetiva significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción –u omisión– conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional». CASTRO ESTRADA, Á., «Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana», *Cuestiones constitucionales*, número 8, enero-junio, 2003, p. 222.

(37) «Responsabilidad directa significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos, que con su actuar (o no actuar, tratándose de una conducta omisiva) hayan incurrido en falta o infracción grave». *Idem*.

(38) *Ibidem*, p. 206.

(39) Tesis aislada I.4o. A.38 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII,

6.5 PROCEDIMIENTO

El procedimiento inicia con un escrito de reclamación ante el ente público que presuntamente cometió el daño.

Asimismo, señala la ley, que «El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años».

Sobre el particular, se han presentado algunos casos en los cuales no es claro el conteo de los dos años o incluso del año de la prescripción. Y ha sido la jurisprudencia la que ha aclarado esos puntos.

La ley también señala que «Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios».

En ese supuesto, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha señalado, que:

[...] es a partir de la fecha en que la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo adquiere el carácter de cosa juzgada, que debe iniciar el cómputo del plazo de un año que prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para que opere la prescripción, lo que constituye un límite razonable para ejercer la acción, pues el precepto es claro en establecer que el plazo de la prescripción inicia en el momento en que hayan cesado los efectos de la actividad irregular del Estado, lo que en el caso acontece al incorporarse en definitiva el derecho a la esfera jurídica de la persona. Lo anterior sin prejuzgar en cuanto a si se configura o no la actividad irregular denunciada, sino solo se establece el momento en que inicia el plazo de prescripción correspondiente (40).

También es necesario acreditar el nexo causal entre la lesión producida y la actividad administrativa irregular desplegada, el cual se entiende como «un conector capaz de asociar dos o más eventos en una relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente; esto es, supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos –antecedente y consecuente– a partir de un análisis fáctico para determinar si los sucesos ocurridos concurren y determinan la producción del daño. Es así que el concepto de relación causal resulta relevante e indispensable para verificar si se configura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, lo cual implica el análisis, en su caso, de un conjunto complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o

marzo de 2013, t. 3, p. 2076. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Nociones de caso fortuito y fuerza mayor como causas eximentes de aquella.

(40) Tesis de jurisprudencia PC. I. A. J/172 A (10a.), Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, julio de 2021, t. II, p. 2184. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. El cómputo del plazo de un año para que opere la prescripción en aquellos asuntos donde se solicita el pago de la indemnización derivada de la Constitución de Derechos Pensionarios, inicia con la emisión de la sentencia firme del juicio contencioso administrativo que ordena el ajuste en la cuota diaria de pensión.

dependientes unos de otros, reduciéndose el problema en fijar qué hecho o condición puede ser relevante en sí mismo para obtener el resultado final [...] (41).

6.6 REPARACIÓN INTEGRAL

El artículo 109, último párrafo de la Constitución federal, establece que el Estado pagará una indemnización por los daños causados a las personas, derivados de su actividad administrativa irregular. Además, la ley reglamentaria también dispone que «El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado».

Lo anterior resulta acotado, en virtud de que esas leyes cuantifican los daños con los criterios y parámetros tradicionales.

Sin embargo, el artículo 12 de la ley, señala expresamente, que «Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral».

Es un buen avance, pero es necesario que se analicen bien las especies de responsabilidad patrimonial para consolidar el derecho humano a la reparación integral del daño.

6.7 CONTROL JUDICIAL

Señala la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que «Las resoluciones que dicte el ente público federal con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular» (42).

Asimismo, se señala que «Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa».

(41) Tesis aislada I.4o. A.37 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2075. Rubro: Responsabilidad Patrimonial del Estado. Noción de nexos causal para efectos de la procedencia del pago indemnizatorio correspondiente.

(42) Artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Algunas personas, muy pocas, optan por interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero la mayoría de esos recursos son confirmados por las autoridades administrativas.

La mayoría de las personas, opta por interponer la demanda ante el tribunal de justicia administrativa, que es un ente público independiente e imparcial. Si el tribunal llegara a confirmar la decisión de la autoridad administrativa, las personas puede interponer el juicio de amparo directo ante los tribunales colegiados federales.

7. RESPONSABILIDAD POR ACTUACIÓN, OMISIÓN O ERROR JUDICIAL

7.1 BASES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES

La Constitución mexicana no reconoce expresamente la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado por actuación, omisión o error judicial. Sin embargo, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, así como algunas Constituciones estatales, sí la contempla. Señalan estos instrumentos, respectivamente, que:

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(43).

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial(44).

La ley establecerá los casos en que procederá la indemnización a cargo del Estado, por los daños causados por error grave o funcionamiento anormal de la procuración o impartición de justicia(45).

Respecto de la aplicación del artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho:

La interpretación jurídica del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lleva al conocimiento de que el derecho de las personas a recibir una indemnización cuando son condenadas en sentencia firme por error judicial, tiene lugar en el ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional, concretamente, en lo concerniente al poder de decisión que se manifiesta en el acto de juzgar, por lo cual se entiende que quienes pueden incurrir en ese tipo de responsabilidad estatal son los órganos o autoridades que ejercen la función jurisdiccional del Estado, que representa el poder para resolver los litigios o conflictos jurídicos con el fin de realizar el Derecho, mediante sentencias obli-

(43) Artículo 14, párrafo sexto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(44) Artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

(45) Artículo 154, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

gatorias y ejecutables. Esto es, quedan comprendidos los titulares de los órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial, tanto el federal como el correspondiente a cada una de las entidades federativas, así como otros tribunales autónomos, entre los que se encuentran los tribunales de justicia fiscal y administrativa, los tribunales agrarios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje o los tribunales militares. Por tanto, en esa categoría de autoridades no cabe incluir al Ministerio Público, que por disposición de los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo la persecución e investigación de los delitos, así como el ejercicio de la acción penal, a través de lo cual, si bien participa en el proceso penal del que puede derivar una sentencia condenatoria, no es él quien la dicta. (46)

Es importante la precisión anterior, en virtud de que actualmente, el Ministerio Público forma parte de las fiscalías generales de justicia y son órganos constitucionales autónomos, es decir, ya no pertenece al poder ejecutivo.

En otro criterio jurisdiccional, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, explicó:

[...] que del proceso legislativo que antecedió a la reforma por la que se adicionó el segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución General, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación (correlativo al actual último párrafo del diverso 109 constitucional), se advierte que la intención del Constituyente no fue incluir en él la responsabilidad del Estado por error judicial, sino que se limitó a regular la actividad administrativa irregular. Ahora, si bien es cierto que del texto constitucional aprobado no se desprende una limitación expresa en el sentido de que nunca se pueda demandar del Estado la responsabilidad proveniente de la actividad jurisdiccional, concretamente por un error judicial, también lo es que con la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional se incorporaron los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, de lo que deriva que el derecho a la indemnización por error judicial contenido en el artículo 10 de la citada convención se incorporó al catálogo constitucional de derechos y debe ser reconocido por el Estado Mexicano. En ese sentido, dicho derecho tiene como presupuesto la existencia de una condena contenida en una sentencia firme, en la que se haya actualizado el error judicial y solo pueden incurrir en él los órganos o autoridades que ejercen la función jurisdiccional, por lo que para identificarlas debe atenderse tanto al criterio formal de su denominación como al criterio material de las funciones que realicen (titulares de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, tanto federal como de las entidades federativas, así como otros tribunales autónomos, entre ellos, los de justicia administrativa, agrarios, laborales o militares) (47).

Para hacer efectivo el derecho humano que reconocen esos instrumentos convencionales y constitucionales locales, es necesaria la expedición de las leyes res-

(46) Tesis aislada 1a. CXI/2015 (10a.), Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. II, p. 1098. Rubro: Error judicial. El Ministerio Público no es Sujeto Pasivo de la acción indemnizatoria correspondiente.

(47) Tesis aislada XVI.Io. A.1 A (11a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, julio de 2022, Tomo V, p. 4528. Rubro: Indemnización por error judicial. La prevista en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos puede reclamarse cuando exista sentencia condenatoria firme en la que aquél se actualice.

pectivas por parte de los congresos. Pero ni el Congreso de la Unión, ni los congresos locales las han expedido. Estamos frente a una omisión legislativa de carácter convencional y constitucional. Y ante la falta de leyes, las personas han acudido directamente a los tribunales federales, por medio del juicio de amparo, para tratar de que se apliquen dichos instrumentos jurídicos.

Los tribunales colegiados federales así como las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han venido construyendo una serie de criterios jurisprudenciales para delimitar esta especie de responsabilidad patrimonial.

Por ejemplo, «al articularse falsos indicios para pretender construir la prueba de la responsabilidad», se está frente a un error judicial (48).

También, en la delimitación de los elementos que deben considerarse para configurar el error judicial ya se han pronunciado los tribunales federales. Por ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, precisó:

El «error» como vocablo es entendido como una equivocación. En el ámbito judicial presenta ciertas notas distintivas: i) surge de una decisión jurisdiccional, no exclusivamente de las sentencias; ii) los sujetos activos son Jueces y Magistrados o las personas que ejerzan sus funciones; y, iii) los errores han de ser crasos, patentes y manifiestos. Aunque los elementos pueden variar, lo cierto es que el último extremo señalado resulta de interés. Esto, porque a juicio de este tribunal, los errores deben ser patentes, al grado de que puedan asociarse con la idea de arbitrariedad, al hacer que la decisión judicial sea insostenible por ir en contra de los presupuestos o hechos del caso. En otras palabras, el error judicial adquiere relevancia constitucional cuando es producto de un razonamiento equivocado que no corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error manifiesto en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, de tal manera que el error sea inmediatamente verificable, en forma incontrovertible, a partir de las actuaciones judiciales y sea determinante en la decisión adoptada por el Juez por constituir su soporte único o básico. Aunado a lo anterior, el error judicial adquiere relevancia constitucional cuando atenta contra los principios esenciales del Estado de derecho, como la cosa juzgada –como cuando se obliga al demandado a dar cumplimiento a una sentencia, cuando lo cierto es que el Juez, en las consideraciones del fallo, lo absolvió en forma absoluta–. Ahora, los órganos de control constitucional, al conocer de los juicios de amparo sometidos a su potestad, se encuentran facultados para corregir el error judicial cuando este presente las características apuntadas en líneas anteriores. Lo anterior, porque toda resolución fundada en el «error judicial» puede calificarse como arbitraria y, por esa sola razón, violatoria del derecho a la tutela judicial efectiva. Bajo esa óptica, no podría estimarse que el error judicial constituya «cosa juzgada» o que el derecho de los justiciables para combatirlo precluya porque ello se traduciría en que la decisión arbitraria sería incontrovertible por el simple transcurso del tiempo, cuando lo cierto es que la misma nunca debió existir (49).

(48) Tesis de jurisprudencia XII.2o. J/5, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, agosto de 1996, p. 560.

(49) Tesis aislada I.3o. C.24 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2001. Rubro: Error judicial. Elementos de su configuración y su corrección por los Órganos de Control Constitucional.

Asimismo, el error judicial «[...] únicamente debe prosperar cuando se cause de manera directa e indiscutible un daño objetivo, grave y trascendente a la esfera de derechos de alguna persona, pero no cuando en uso de su arbitrio judicial las autoridades jurisdiccionales resuelvan de manera contraria a sus intereses algún litigio y, por ello, se vea orillada a interponer los medios de defensa correspondientes a fin de corregir la actuación judicial que considera equivocada pues, de admitir lo contrario, se llegaría al extremo de que cada vez que se declara fundado un recurso y, por ende, se revoca, modifica o nulifica una determinación o resolución de primera instancia, habría responsabilidad de indemnizar con cargo al órgano recurrido que volvería caótica la prestación del servicio público de administración de justicia» (50).

También han señalado los tribunales del Poder Judicial federal, que hay que diferenciar «entre una “diferencia razonable de interpretaciones jurídicas” y un “error judicial inexcusable” que compromete la idoneidad del Juez. Así, «la diferencia razonable de interpretaciones jurídicas se presenta cuando no cabe una única solución interpretativa posible, o en la determinación de la denotación significativa de los casos marginales que aparecen dentro de la zona de penumbra. En consecuencia, para que exista un error en la interpretación del texto jurídico propuesta por el Juez, es necesario que esta no pueda reconocerse por ningún criterio interpretativo aplicable razonablemente; de ahí que las interpretaciones novedosas, pero avaladas con razones, no caben dentro de esta categoría» (51).

8. CONCLUSIONES

El sistema jurídico mexicano ha evolucionado de manera muy importante al incorporar el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, situación que lo acerca a la consolidación de un Estado basado en la tutela de los derechos humanos.

En un futuro no muy lejano, México debe incorporar a su texto constitucional la figura de la responsabilidad del Estado por actividad u omisión legislativa y por actividad u omisión jurisdiccional, lo cual lo consagraría como un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Lo importante de la responsabilidad del Estado es ampliarlo al ámbito de todos los entes públicos estatales, ya que éstos deben responder por sus respectivas actuaciones, por los errores u omisiones que puedan cometer (52).

(50) Tesis aislada VIII.5o.1 C, Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 1691. Rubro: Indemnización por error judicial grave o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Caso en que no procede su pago (Legislación del Estado de Coahuila).

(51) Tesis aislada XI.1o. A. T.30 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, t. IV, p. 2903. Rubro: «Diferencia razonable de interpretaciones jurídicas» y «Error judicial inexcusable». Su distinción.

(52) No obstante lo dictaminado en 1997 por la Cámara de Diputados. En esa ocasión, dicha asamblea legislativa sostuvo: «No se niega que se pueda causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales; esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por error judicial; sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales nos lleva a excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial».

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Lo que se vislumbra en el futuro inmediato es la construcción de un derecho humano a la reparación integral, en el cual converjan las diferentes funciones a cargo del Estado, no importando el tipo de acción, acto u omisión, sino los daños producidos a los bienes, a las personas o a los derechos humanos.

El artículo 1, párrafo tercero de la Constitución debe ser el eje articulador, junto con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, del derecho humano a la reparación integral.

Para ello, es necesario armonizar el texto de la Constitución y hacer una revisión exhaustiva de todas las leyes que reconocen alguna especie de responsabilidad patrimonial, para unificarla dentro del derecho humano a la reparación integral.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GARCÍA, C. M., *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*, Novum, México, 2012.
- BARRAZA, J. I., «Acerca de las distintas teorías que intentan explicar el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado. Las incidencias de las mismas en la jurisprudencia argentina», *El Derecho*, El Derecho, Buenos Aires, 17 de julio de 1998.
- CASTRO ESTRADA, Á., «Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana», *Cuestiones constitucionales*, número 8, enero-junio, 2003.
- *Nueva garantía constitucional. Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005.
- *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, Porrúa, 2006.
- CORTEIDH, Caso Loayza Tamayo Vs Perú, sentencia del 27 de noviembre de 1998, de reparaciones y costas, párrafo 85.
- Caso Velázquez Rodríguez Vs Honduras, sentencia del 21 de julio de 1989, de Reparaciones y costas, párrafo 26.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, V., *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, Porrúa, México, 2010.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J., «Responsabilidad del Estado por acción», *La responsabilidad del Estado frente a terceros*, Pixel Graphic, Quito, Ecuador, 2005.
- *Derecho administrativo*, Secretaría de Gobernación-IIIJ-UNAM, México, 2016.
- FRAGA, G., *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2005.
- HALPERIN, D. A., *Estudios de derecho público del seguro*, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Porrúa, México, 2008.
- LEIVA RAMÍREZ, E., *Responsabilidad del Estado por el hecho del legislador. Análisis jurisprudencial y doctrinal*, Ibañez, Bogotá, 2010.
- LÓPEZ OLVERA, M. A., «La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial», *SCLC/Estudios jurídicos y políticos*, San Cristóbal de las Casas, núm. 5, enero-junio, UNACH, 2007.
- «La responsabilidad patrimonial del estado por error judicial» en Damsky, I. A., López Olvera, M. A. y Rodríguez Rodríguez, L., (coords), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007.

- «Origen, evolución y perspectivas de la responsabilidad del Estado en México», *El Derecho*, Buenos Aires, 31 de agosto de 2004.
- LUCERO ESPINOSA, M., *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, Espress, México, 2015.
- MALDONADO NAVA, M. R., *La ineficacia de las reformas a los artículos 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados, México, 2010.
- MARÍN GONZÁLEZ, J. C., *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Porrúa, México, 2004.
- ORRICO GÁLVEZ, A., *La indemnización en la responsabilidad patrimonial del Estado. Análisis de sus alcances en el derecho positivo mexicano*, Tesis de Doctorado, Universidad Panamericana, México, 2015.
- SARMIENTO ERAZO, J. P., *Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa*, Ibañez, Bogotá, 2010.
- TESIS AISLADA 1a. CLXII/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, t. I, p. 802. Rubro: «Derechos a una reparación integral y a una justa indemnización por parte del Estado. Su relación y alcance».
- TESIS AISLADA 1a. CLXXXVII/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 290. Rubro: «Derecho a una justa indemnización. para determinar el monto indemnizatorio, se debe atender a la multiplicidad de consecuencias del hecho ilícito».
- TESIS AISLADA 1a. CXI/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. II, p. 1098. Rubro: «Error judicial. El ministerio público no es sujeto pasivo de la acción indemnizatoria correspondiente».
- TESIS AISLADA 1a. LII/2017 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, p. 472. Rubro: «Reparación integral ante violaciones a derechos humanos. Los Jueces de amparo no pueden decretar compensaciones económicas para repararlas, salvo que proceda el cumplimiento sustituto».
- TESIS AISLADA 1a. XXII/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, p. 1099. Rubro: «Omissiones legislativas. Los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos hayan sido violados por».
- TESIS AISLADA 2a. LIII/2015 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, t. I, p. 1081. Rubro. «Responsabilidad patrimonial del Estado. Principios que deben observarse para determinar el monto del pago por la reparación del daño».
- TESIS AISLADA 2a. XVII/2020 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, p. 1056. Rubro: «Responsabilidad Patrimonial del Estado. Procede otorgar el amparo contra la omisión legislativa absoluta de los congresos locales de emitir la ley respectiva, con independencia de las supuestas carencias presupuestales para implementar dicha legislación».
- TESIS AISLADA I.10o. A.86 A (10a.), Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, t. II, p. 1171. Rubro: «Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se actualiza la actividad administrativa irregular que permite reclamar la indemnización relativa, cuando se acredita la actuación equivocada, negligente o inten-

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

cional de los servidores públicos que afectó irreparablemente la libertad personal y la dignidad humana».

- TESIS AISLADA I.1o. A. E.149 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, t. IV, p. 2820. Rubro: «Omisión legislativa. No se configura la inconstitucionalidad de la ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión por esa causa, cuando el quejoso pretende que se repare la falta de previsión de determinadas políticas públicas que le depararían un beneficio».
- TESIS AISLADA I.3o. C.24 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2001. Rubro: «Error judicial. Elementos de su configuración y su corrección por los órganos de control constitucional».
- TESIS AISLADA I.4o. A.14 A (11a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, marzo de 2022, t. IV, p. 3463. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización correspondiente cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública (legislación de la ciudad de México)».
- TESIS AISLADA I.4o. A.14 A (11a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, marzo de 2022, Tomo IV, p. 3463. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización correspondiente cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública (legislación de la ciudad de México)».
- TESIS AISLADA I.4o. A.22 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, t. II, p. 1199. Rubro: «Omisión legislativa. Notas distintivas».
- TESIS AISLADA I.4o. A.35 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2077. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público».
- TESIS AISLADA I.4o. A.37 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2075. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Noción de nexo causal para efectos de la procedencia del pago indemnizatorio correspondiente».
- TESIS AISLADA I.4o. A.38 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2076. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. Nociones de caso fortuito y fuerza mayor como causas eximentes de aquélla».
- TESIS AISLADA I.7o. C.119 C, Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, diciembre de 2008, p. 1079. Rubro: «Responsabilidad objetiva y directa del Estado. Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el distrito federal en armonía con el artículo 113, segundo párrafo de la constitución federal».
- TESIS AISLADA V.3o. P. A.10 A (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Déci-

ma Época, Libro 53, abril de 2018, t. III, p. 2237. Rubro: «Indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado. Para que proceda debe establecerse, fundada y motivadamente, que el daño que resienta el particular derivó de una actividad administrativa irregular y no de un acto declarado ilegal».

TESIS AISLADA VIII.5o.1 C, Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 1691. Rubro: «Indemnización por error judicial grave o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Caso en que no procede su pago (legislación del estado de Coahuila)».

TESIS AISLADA XI.1o. A. T.30 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, t. IV, p. 2903. Rubro: «Diferencia razonable de interpretaciones jurídicas» y «Error judicial inexcusable». Su distinción.

TESIS AISLADA XVI.1o. A.1 A (11a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, julio de 2022, Tomo V, p. 4528. Rubro: «Indemnización por error judicial. La prevista en el artículo 10 de la convención americana sobre derechos humanos puede reclamarse cuando exista sentencia condenatoria firme en la que aquel se actualice».

TESIS AISLADA XVI.1o. A.203 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, agosto de 2020, t. VI, p. 6085. Rubro: «Indemnización por daño moral derivada de la actividad administrativa irregular del Estado. Parámetros que deben considerarse para su cuantificación (legislación del estado de Guanajuato).

TESIS DE JURISPRUDENCIA 1a./J. 129/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, t. 1, p. 899. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. La actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) queda comprendida en el concepto de “actividad administrativa irregular” a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113 constitucional».

TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 13/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1365. Rubro: «Facultad o competencia obligatoria a cargo de los congresos estatales. Su omisión absoluta genera una violación directa a la constitución política de los Estados Unidos mexicanos» (artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete).

TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 23/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781. Rubro: «Acción de Inconstitucionalidad. Es improcedente contra la omisión del congreso local de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de la entidad a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la constitución estatal».

TESIS DE JURISPRUDENCIA PC. I. A. J/172 A (10a.), Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, julio de 2021, t. II, p. 2184. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. El cómputo del plazo de un año para que opere la prescripción en aquellos asuntos donde se solicita el pago de la indemnización derivada de la constitución de derechos pensionarios, inicia con la emisión de la sentencia firme del juicio contencioso administrativo que ordena el ajuste en la cuota diaria de pensión».

TESIS DE JURISPRUDENCIA PC. XXVII. J/20 A (10a.), Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

de 2019, t. III, p. 3120. Rubro: «Responsabilidad patrimonial del Estado. La indemnización correspondiente debe demandarse a través del juicio contencioso administrativo, aunque el legislador no haya emitido la ley especial relativa (legislación del estado de Quintana Roo)».

TESIS DE JURISPRUDENCIA XII.2o. J/5, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, agosto de 1996, p. 560.

TESIS AISLADA I.4o. A.21 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, t. II, p. 1200. Omisión legislativa. Su concepto.