UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

LEÓN

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL POR DECRETO PRESIDENCIAL DEL 27 DE ABRIL DE 1981

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

PRESENTA

SALVADOR AGUILAR TORRESMATA

ASESOR

MAESTRO ALEJANDRO ARMANDO RAMÍREZ ZAMARRIPA

LEÓN, GTO. 2021

Índice

Introducción 1

Capítulo I

1. Definición de responsabilidad 4

2. Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del Estado 5

3. Elementos de responsabilidad patrimonial 8

4. Tipos de responsabilidad 12

5. La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 14

Capítulo II

1. La responsabilidad civil 17

1.1. Definición 17
1.2. La responsabilidad civil en la legislación 18
1.3. La responsabilidad civil desde la perspectiva de la jurisprudencia 20

2. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos 21

2.1. Definición 22
2.2. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la legislación 22
2.3. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la jurisprudencia 25

3. La responsabilidad patrimonial del Estado 28

3.1. Definición 28
3.2. La responsabilidad patrimonial del Estado en la legislación 29
3.3. La responsabilidad patrimonial del Estado en la jurisprudencia 35

Capítulo III

1. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato. Marco constitucional local 38

2. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato conforme a la legislación estatal 40

3. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato. Competencia 45

4. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato versus la legislación federal 53

5. La responsabilidad patrimonial del Estado y el Sistema Interamericano para la reparación del daño..... 56

6. Luces y sombras de la responsabilidad patrimonial del Estado en la legislación federal y en la del estado de Guanajuato. Una propuesta 65

Conclusiones..... 73

Bibliografía 78

Introducción

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. En el primero se hace un análisis de *la responsabilidad patrimonial del Estado*. Inicia por la definición de *responsabilidad* y cuál es su naturaleza. Posteriormente, se señalan algunos antecedentes históricos de la misma. El propósito es saber cómo, a grandes rasgos, qué idea se tenía de esta figura jurídica, su evolución hasta nuestros días y cómo es su regulación en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y legislación secundaria.

Así mismo, se citan los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado y los tipos de responsabilidad existente. Lo anterior con el fin de ubicar los requisitos para que se configure dicha responsabilidad y diferenciarla de los demás tipos existentes (civil, penal, fiscal, etc.). De esta forma se define qué es, sus elementos y sus antecedentes.

Se precisa cómo se plasmó en el texto constitucional de nuestro país la responsabilidad patrimonial del Estado a raíz de la reforma constitucional del artículo 113 en el año 2002. Mediante esta, se adicionó el segundo párrafo que obliga dentro del artículo único transitorio a la emisión de la ley federal y adaptación o emisión de legislación correspondiente en el ámbito local. La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad irregular en la actualidad está regulada en el artículo 109, último párrafo. Mediante decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

En el capítulo II se hace un estudio de lo que es la responsabilidad civil, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado. El propósito es esclarecer qué es cada una para diferenciarlas. Así mismo, esas consideraciones permiten relacionar la

responsabilidad del servidor público en el ámbito del derecho civil y administrativo, según sea el tipo de responsabilidad. De igual forma, se analiza a grandes rasgos cómo es que están regulados en la legislación cada uno de los tipos de *responsabilidad* mencionadas. Es de gran importancia saber en qué términos están previstas y con ello identificar cómo están jerárquicamente estructuradas. Con ello, se da cuenta de la armonía en estos textos normativos y los alcances que tiene cada uno. Se analiza brevemente la responsabilidad civil, pero se deja puntualizado que ésta se da en las relaciones entre particulares y, en otras ocasiones, entre el Estado y el particular. Así tenemos tanto la contractual como la extra contractual.

Del mismo modo, se aborda muy brevemente la responsabilidad civil en la legislación. En esta sección se cita cómo en un inicio la responsabilidad del Estado estaba regulada por dicha legislación civil, para posteriormente separarse y regularse en el ámbito administrativo con la emisión de la legislación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Después se hace una referencia de las consideraciones que al respecto hay desde el punto de vista jurisprudencial.

De manera análoga, se refiere la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, qué se entiende por ella. A la postre, se cita su regulación en el texto constitucional de nuestro país, así como su regulación en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* y en el ámbito local, tanto en el estado de Guanajuato como en sus municipios.

Igualmente, se aborda la responsabilidad patrimonial del Estado. Se cita en qué casos es procedente y su vinculación con el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como la regulación de la legislación federal y en la esfera legislativa de nuestra entidad federativa. Lo anterior, tiene el propósito de presentar cada una de ellas y su regulación e interpretación de la materia.

En el capítulo III se hace un examen de la responsabilidad patrimonial del Estado enfocado a la regulación vigente en Guanajuato, desde el texto de la

constitución local, la legislación estatal y una sencilla comparación de la misma con la regulación federal.

De igual forma, se menciona el procedimiento de Guanajuato para reclamar una indemnización por daño derivado de la responsabilidad patrimonial de un servidor público y las autoridades competentes para conocer y resolver los asuntos planteados para tal fin. Ello da una noción de los alcances de dicha acción y los problemas a los cuales se enfrenta el particular titular del derecho subjetivo al pretender la indemnización. Las garantías procesales hasta hoy en día no son del todo las idóneas para obtener una impartición de justicia eficaz. Se plantean, por ello, algunos cuestionamientos de la forma en cómo está regulado en la ley el pago de las indemnizaciones. Así se da cuenta de las inconsistencias en la legislación. Comentar los aspectos más generales de la norma estatal lleva a concluir las deficiencias y bases para justificar una reforma y, con ello, un mejor texto normativo.

Así mismo, se realiza una referencia al marco jurídico interamericano de reparación de daño a particulares. La intención es identificar cuáles son los retos del Estado Mexicano en el tema de la responsabilidad patrimonial. El derecho interno deberá consagrar, al menos, lo previsto en la norma internacional y, con ello, cumplir cabalmente con la progresividad de los derechos humanos en la regulación interna de nuestro país.

Por último, se plantea la conclusión sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, tanto en el ámbito nacional como en el estatal. En ese marco, se proponen algunas adecuaciones en la legislación para contar con los mecanismos procesales ideales y eficaces para lograr el pago de la reparación de un daño por una actividad irregular del Estado de un modo justo y congruente.

CAPÍTULO I

1. Definición de responsabilidad. Es conveniente iniciar por dar una definición de lo que es la responsabilidad desde un punto de vista jurídico. Ésta se define como *la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero*.[1]

Ahora bien, la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* en vigor no define propiamente lo que es la responsabilidad patrimonial del Estado, únicamente se limita a establecer en su artículo 1 qué se entenderá por actividad administrativa irregular. Prevé que es *aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarla en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate*. De lo anterior se colige que la responsabilidad patrimonial del Estado es aquella derivada de una actividad irregular ejecutada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones y que causa un daño al particular, mismo que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

En este contexto es factible establecer que la naturaleza de la responsabilidad del Estado, por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause, es objetiva y directa, por así desprenderse del propio texto constitucional. Como se indicará más adelante, la responsabilidad patrimonial del Estado estaba regulada en la legislación civil y en ésta se preveía, a grandes rasgos, que la responsabilidad patrimonial del Estado es subsidiaria o solidaria con el servidor público que comete el daño al particular.

La naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado se corrobora con el criterio sustentado en la tesis aislada cuyo rubro cita: ***NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL***

[1] ESCRICHE, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia,* Colombia, Temiss, 1998, p. 607.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CONFORME AL TEXTO CONSTITUCIONAL), donde se precisa que por disposición expresa del texto constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa. No obstante que del contenido del artículo 1927 del *Código Civil para el Distrito Federal* se prevé que el Estado está obligado solidaria o subsidiariamente con el agente que generó la afectación o daño en el patrimonio del particular. Para ello, habrá de demostrarse la ilicitud en la actuación del servidor público, es decir, su culpabilidad, así como su insolvencia, para que el Estado pueda responder al daño generado, pues lo que impera es el principio de jerarquía y la aplicación de la norma superior.

De igual forma, el derecho para exigir la reparación del daño, por acreditarse la responsabilidad patrimonial del Estado, es un derecho sustantivo de rango constitucional a favor de los particulares, con fundamento en la misma responsabilidad cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva.

2. Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial del Estado. En la antigüedad no se concebía que el Estado pudiera ser responsable por los daños o perjuicios que la actividad pública ocasionara a los administrados, dado que estaba por encima de la sociedad. En las primeras civilizaciones el Estado era irresponsable y omnipotente. Casi todos los habitantes eran esclavos y los hombres libres participaban en la magistratura como miembros de la ciudad, pero no tenían derechos individuales diferentes a los del Estado. La misma situación aconteció en el Medievo. Prevalecía la idea de que el poder público estaba sustentado en el derecho divino y así surgieron ideas como: “el rey no se equivoca”, “la voluntad del rey es la ley”, etc. A tal grado que cuando se ocasionaba algún daño a los gobernados, dicha circunstancia era considerada como un caso fortuito o de fuerza mayor. Por lo tanto, se carecía de derecho para reclamar la indemnización.

La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la irresponsabilidad del Estado fue cediendo a principios del siglo XIX al implementarse la responsabilidad del funcionario. Este tipo de responsabilidad parte del supuesto

de que el Estado -como entidad jurídica abstracta constituida y organizada para la satisfacción del bien común- solo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de la ley. Ahora bien, si el gobernado llegaba a sufrir algún daño, sería consecuencia de que el funcionario en su actuación quebrantó la ley y, por lo tanto, al ser culpable del daño, él era único responsable. Cabe destacar que, no obstante la modificación de la situación de los particulares frente a la actuación prejudicial del Estado, esto no fue suficiente para lograr el resarcimiento de los daños. El principio de irresponsabilidad del Estado permaneció inmodificable. Como se ha dejado establecido, el funcionario era el responsable directo del daño causado.[2]

Con el transcurso del tiempo, las ideas en torno a la responsabilidad por daños causados en el ejercicio de las funciones públicas fueron cambiando para introducir la responsabilidad del Estado en determinados actos. El administrado se encontró en posibilidad de elegir a quien demandar, ya fuera al Estado, al funcionario o bien a ambos y en su momento obtener una indemnización de cualquiera de ellos. Por último, surge la responsabilidad directa del Estado, cuya doctrina es el resultado de la evolución de las anteriores. Con ella cambió la noción de soberanía, pues el soberano ya no fue el Estado, sino el pueblo. En esta última etapa, el Estado responde por los daños causados en razón del funcionamiento de los servicios públicos. Ahora bien, con ello la noción del servicio público ha cambiado, pues actualmente no toda la actividad del Estado es servicio público y no todo servicio público es una actividad del Estado. Lo anterior sentó las bases para que el particular tenga los medios para impugnar los actos de la administración pública y un acceso cada vez más eficaz a la justicia.

En el ordenamiento jurídico mexicano, la ruptura del principio de irresponsabilidad del Estado encuentra su antecedente más remoto en las *Leyes de Indias* de la época de la Colonia. En ellas consagraban la figura de la intendencia

[2] DELGADILLO GUTIÉRREZ, L.: *Elementos de derecho administrativo segundo curso,* México, LIMUSA, 2010, p. 160.

como órgano que ejercía una jurisdicción especial sobre las controversias surgidas en materia de hacienda y economía de guerra. A esta figura correspondía conocer de los perjuicios causados a los particulares por los funcionarios de la Colonia. Con ello podía exigirse el resarcimiento de daños sufridos, lo cual constituye sin duda un mecanismo de defensa contra el actuar de la autoridad.

En nuestro país el tema de la *responsabilidad patrimonial del Estado*, forma parte del ordenamiento jurídico. Inicialmente se consagra en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el título cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", en concreto en el artículo 113, mismo que fue acogido en una reforma constitucional que entró en vigor a partir del 1 de enero del año 2004. En él se estableció:

> Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
>
> La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.[3]

Es así como hoy en día está regulada en nuestra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* la responsabilidad patrimonial del Estado.

[3] La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad irregular está regulada actualmente en el último párrafo del artículo 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debido a reformas y reubicación de los artículos.

Responsabilidad u obligación que –desde nuestro punto de vista– tiene un vicio de origen muy grande y que desde luego es cuestionable por los alcances de la misma hacia los particulares.

3. Elementos de responsabilidad patrimonial. Para una mejor comprensión del tema se clasificarán los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes:

A. La acción u omisión. La responsabilidad patrimonial del funcionario, indirecta o subsidiaria del Estado, debe provenir de una actividad humana, bien sea por acción u omisión. La primera implica hacer algo que llega a producir el daño. En materia de responsabilidad la acción se produce por actos o hechos ilícitos al hacer lo contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece.

En cambio, la omisión es un no hacer que de igual manera es causa del daño producido. Es un abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la norma que regula el debido ejercicio de la función pública.[4] En este contexto, se puede decir que un requisito fundamental para la existencia de la responsabilidad patrimonial es la existencia de una conducta u omisión del servidor público y que ella es indispensable para la conformación de un resultado.

B. Los sujetos. En este punto resulta relevante señalar que la administración pública, en su sentido más amplio, opera en una serie de relaciones jurídicas que se dan entre individuos con el Estado. En ésta hay una relación entre gobernante y gobernados. Los sujetos involucrados en la responsabilidad patrimonial derivan de la institución conocida como la relación jurídica que se produce entre sujetos de derecho. Esa relación jurídico-administrativa se da entre el gobernado afectado moral o patrimonialmente como sujeto activo y el funcionario que causó el daño desde el Estado o Municipio. Al respecto también es factible decir que en el caso de

[4] *Op. cit.,* p.170.

una responsabilidad patrimonial del Estado hay un sujeto activo y un sujeto pasivo, siendo el primero el causante del daño y el segundo el receptor de éste.

C. El daño. El daño es un elemento esencial de la responsabilidad. Sin daño o perjuicio no se puede hablar de la existencia de ésta, pues la responsabilidad tiene como consecuencia la reparación o, en su caso, la indemnización al individuo que la sufre. Se entiende por *daño* la pérdida o menoscabo de bienes que posee la víctima.[5] En el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, eso es consecuencia de una conducta de un sujeto que pertenece a la administración pública y que afecta la esfera jurídica del gobernado, quien no tiene la obligación de soportarla.

El daño puede ser material, es decir, la pérdida o menoscabo que sufre el gobernado en su patrimonio. También, el perjuicio puede ser ocasionado por privar de las ganancias lícitas al haberse dado la actividad irregular del Estado, cuya regulación está en los artículos 2108 y 2109 del *Código Civil Federal*. De igual forma, el daño puede ser personal, el cual se generará cuando el gobernado sufra o reciba una lesión orgánica, una perturbación funcional o caiga en un estado patológico, todo ello derivado de una actividad irregular del Estado. Por último, el daño puede ser moral, el cual –de acuerdo con el artículo 1916 del *Código Civil Federal*– se entiende como "la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas".

D. La culpa. Es uno de los elementos más discutidos en derecho civil. Va desde negarle un sentido jurídico hasta objetarlo como elemento de la responsabilidad civil, por considerar injusto que la víctima tenga que soportar el

[5] BEJARANO SANCHÉZ, M.: *Obligaciones civiles,* México, Oxford, 1999, p. 195.

daño y no su autor, en aquellos casos en que no ha existido culpa. Por este último motivo, surgió la *Teoría de la Responsabilidad Objetiva*. Conforme con ésta debe repararse el daño, independientemente de que exista o no la culpa. Coincidimos con la opinión de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,[6] al estimar aceptada la definición de culpa que expresa Gutiérrez y González en su obra *Derecho de las Obligaciones*, al conceptuarla como: "…la conducta humana consciente e intencional, o inconsciente por negligencia que causa un daño, y que el derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien lo produjo". Para efectos del presente estudio debe establecerse que la única responsabilidad que se tomará en cuenta es la objetiva, misma que se apoya en la teoría del riesgo, donde es irrelevante si hubo o no intencionalidad dolosa.[7] En este sentido, y atendiendo al texto *Constitucional*, la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva por aquellos actos realizados de manera irregular.

E. El nexo causal. La doctrina reconoce como nexo causal el vínculo que debe existir entre la conducta, dolosa o por negligencia, y el daño o perjuicio causado. Es así que la obligación de resarcir no tiene lugar por el solo hecho de producirse el daño o el perjuicio, sino que es necesario que éstos se originen como consecuencia inmediata y directa de la actividad administrativa irregular. Es decir, que la causa del daño sea la actividad de la administración pública o, en su acepción más amplia, del Estado.[8]

El maestro Álvaro Castro Estrada establece que esta responsabilidad puede ser de dos tipos:[9]

I. Directa: producida por un hecho propio;

---

[6] *Op. cit.*, p.173.
[7] SÁNCHEZ PICHARDO, A.: *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento,* México, Porrúa, 1ª ed., p. 121.
[8] *Op. cit.*, p. 122.
[9] CASTRO ESTRADA, A.: *Propuesta de incorporación de la responsabilidad patrimonial del estado, a nuestro régimen constitucional y legal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas*. UNAM. 1999, p.115.

II. Indirecta: producida por hechos de personas o cosas cuya dirección o custodia ejerce el sujeto responsable.

Los requisitos que configuran a la *responsabilidad patrimonial* del Estado fundamentalmente son:

a. La existencia de un daño real, evaluable económicamente, individualizado con relación a una persona o grupo de personas;

b. Que el daño sea imputado al Estado, y

c. Que se acredite la relación causa-efecto entre el daño causado y la actividad del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado, se refiere entonces, a las situaciones en las que sus órganos y funcionarios actúan en el ejercicio de sus funciones y con esa actuación se origina un daño o afectación a un particular. Esta responsabilidad puede generarse tanto por la actividad lícita como por la actividad ilícita. Abarca todos los daños ocasionados por la actividad del Estado a través de todos sus órganos en ejercicio de la función pública, ejecutada a través de actos, hechos o contratos.

Para determinar la responsabilidad de la administración no resulta importante que el Estado como autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita. Para ello basta que se produzca ésta y que sea atribuible a su actividad administrativa para que nazca ante el particular el derecho a ser indemnizado, dado que éste no tiene el deber jurídico de soportarlo.

Finalmente, se establece la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de las entidades o dependencias públicas e incluso de personas privadas en el ejercicio de dichas funciones. Así las cosas, de lo antes establecido, es claro que doctrinalmente se ha

hablado de elementos de existencia de la responsabilidad patrimonial, de tipos de responsabilidad, tanto objetiva como subjetiva, de las características de la responsabilidad patrimonial del Estado y de regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado en cuanto a su actuación. Esto permite comprender el tema a manera de preámbulo y cómo es que dicha figura está regulada en la legislación tanto federal como local.

4. Tipos de responsabilidad. Originariamente, solo existió un tipo de responsabilidad: la penal. Igualmente, se confundía la responsabilidad penal con la civil, pero conforme fue pasando el tiempo, se hizo una distinción entre una y otra. Su proceso de separación fue confuso y paulatino, hasta lograrse plenamente. En la responsabilidad penal, el Estado toma a su cargo la represión de las conductas particularmente contrarias a la armonía social. En la responsabilidad civil, la acción del particular persigue la reparación del daño causado.

Por su parte, la responsabilidad civil se divide en dos grandes clases: contractual y extracontractual, según se contravenga una cláusula de carácter particular, de una norma de observancia particular –ya sea que provenga de un contrato o de un acto de derecho privado– o bien se contravenga una norma de observancia general. Con base en lo establecido en la legislación de nuestro país, existen diferentes tipos de responsabilidad, así hablamos de responsabilidad civil, penal, administrativa, fiscal, etc. Cada una tiene su regulación según la materia de que se trate. Por lo que atañe a este estudio, es la responsabilidad en la cual se ve involucrado el Estado y que conlleva un daño al particular, que es la responsabilidad patrimonial del Estado.

Ahora bien, siguiendo los lineamientos de la responsabilidad civil en general, la responsabilidad del Estado se ha clasificado en contractual y extracontractual. La que interesa para efectos de este trabajo es la extracontractual, es decir, la que deriva de la actividad de los órganos del Estado, impuesta a los gobernados de

manera unilateral. Doctrinalmente, la responsabilidad del Estado puede ser por actos legislativos y jurisdiccionales, así como por actos y hechos administrativos.

Como ya lo hemos señalado, la responsabilidad civil es la obligación que tiene una persona para reparar el daño o perjuicio causado a otra por ella misma, por el hecho de las cosas o por los actos de las personas por las que deba responder.[10] Por otra parte, otro concepto desarrollado en el presente trabajo es la responsabilidad civil: la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.[11]

El criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país precisa que la responsabilidad patrimonial del Estado en responsabilidad objetiva y directa está plasmada en la reforma del artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*[12] y su diferencia con la responsabilidad subjetiva e indirecta; jurisprudencia que prevé:

> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.
>
> La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad

[10] PINA, R.: *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2003. p 442.
[11] *Op cit.,* p. 206.
[12] Es conveniente recordar que la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad irregular en la actualidad está regulada en el artículo 109, último párrafo, según *Decreto* por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2015.

> subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración (Tesis P./J.43/2008).

La responsabilidad administrativa para el efecto de nuestro tema está relacionada con la conducta del servidor público y surge ante el incumplimiento de las disposiciones legales que en dicho ámbito se atribuyen a quienes la infrinjan. Así mismo, las responsabilidades civil, penal o fiscal se presentarán en aquellos casos en que el actuar del servidor público encuadre con los supuestos normativos y en ejercicio de sus funciones, responsabilidad que desde luego amerita otro enfoque y estudio diverso al de la responsabilidad patrimonial del Estado que nos ocupa.

5. La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La responsabilidad patrimonial del Estado en México es una figura de reciente creación, por decirlo así. La incorporación de dicha figura jurídica en nuestro sistema jurídico se da a inicios del siglo XXI, cuando ya en otros países del orbe se preveía ese derecho a favor de los gobernados.[13] Durante un largo periodo, el Estado Mexicano (*lato sensu*) y, especialmente, sus administraciones públicas (federal, estatal y municipal) eran *de facto* irresponsables en su actuación. Si bien es cierto que las normas civiles previeron la responsabilidad del Estado, también es cierto que ésta no se daba, ya que se consideraba que la responsabilidad era subsidiara con el servidor público causante del daño y que —como expone la doctrina civilista— se sostenía en la *culpa* como concepto central.

[13] En la *Constitución Española* promulgada el 27 de diciembre de 1978, en su artículo 9.3 se reguló la responsabilidad patrimonial del Estado. Ésta vino a consolidarse en la *Ley 30/1992*, de 26 de noviembre de 1992, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* en su artículo 139 y siguientes, consultable en http://imagenesbibliotecacentral.minhap.gob.es/pdfpublicaciones/ImagenTexto/43/43012.pdf.
En el caso de Chile, la responsabilidad patrimonial del Estado está regulada desde la emisión de la *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* promulgada el 12 de noviembre de 1986, consultable en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29967.

Por ello, sin exageración, el Estado Mexicano gozó de una tremenda irresponsabilidad en los daños que causaba su actuación. Esta situación demostraba que la *garantía patrimonial* del ciudadano en México era parcial: únicamente se reconocía a la *expropiación* como medio por el cual el Estado debía indemnizar el menoscabo patrimonial que provocaba. No obstante, como es sabido, la expropiación procede —como expone el artículo 27 de la *Constitución Federal*— por causa de utilidad pública y su procedimiento fue, es y será utilizado para atender demandas para beneficio de la sociedad sacrificando el interés personal con su respectivo resarcimiento de daño al afectado.

Esta notable carencia de un derecho subjetivo y garantías procesales llegó a su fin con la modificación del artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 14 de junio de 2002. En ella se reconoce no solo la responsabilidad de los funcionarios públicos, sino también la responsabilidad *objetiva* y *directa* del Estado por su actividad administrativa irregular, según la redacción constitucional.

La *Constitución mexicana* adopta el principio de *Estado federal*. No obstante, el sistema se ha ajustado a cada uno de los momentos históricos. De entrada, se diseñó un *sistema federal de corte dualista* en el que, como se sabe, cada una de las entidades territoriales que lo conforman ejercen sus competencias de manera separada e independiente. A principios del siglo xx, el sistema federal mexicano inició su actualización para responder con mayor eficacia a las necesidades conjuntas (*federación - entidades federativas*). Por ello se incluyó en el texto constitucional la mención a las diversas técnicas de colaboración federal. Actualmente, el sistema federal mexicano exige una reestructuración y mejoramiento del sistema de distribución competencial. Tanto la federación como las entidades federativas deberán tener, en la medida de lo posible, delimitado su régimen competencial y adopten con prudencia los mecanismos de cooperación y coordinación.

Ahora bien, por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial, el Estado Mexicano tiene una doble regulación. El principio de *Estado federal* -artículo 40 de la *Constitución*- se encuentra territorialmente estructurado, esencialmente, por tres entidades jurídico-públicas: federación, entidades federativas y municipios. Cada uno de los sujetos jurídico-públicos de carácter territorial goza de cierto nivel de autonomía. Por tanto, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, federales y estatales, los municipios tienen autonomía, misma que ejercen dentro de lo que establece el marco constitucional. Acorde con la construcción de los modelos federales, el marco mexicano prevé una regulación federal y la regulación de las entidades federativas en materia de responsabilidad patrimonial.

En este sentido, la Constitución de nuestro país inserta la responsabilidad patrimonial del Estado (federación) y deja a cada una de las entidades federativas llevar a cabo su propia regulación en la materia. Consecuentemente, en México se regula, por un lado, la responsabilidad patrimonial de la Federación y, por el otro, la responsabilidad patrimonial de las entidades federativas y sus respectivos municipios. Lo anterior se desprende de la propia reforma al artículo 113. En ella se establece en el artículo transitorio único que la entrada en vigor del decreto sería el 1 de enero del segundo año siguiente a la de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y que, para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con un periodo no menor a un año ni mayor a dos años.

En este contexto, surgen varias observaciones por considerar. Primero, la tardía reforma al texto constitucional de nuestro país para reconocer el derecho subjetivo al particular de reclamar una indemnización por un daño causado por el Estado. Dicho reconocimiento se dio hasta el siglo XXI. Y, segundo, el plazo para que la federación, las entidades federativas y municipios emitan las leyes o realicen las modificaciones necesarias a fin de proveer el cumplimiento del decreto, así como la inclusión en sus respectivos presupuestos de una partida para hacer frente a la

responsabilidad patrimonial del Estado. Lo anterior lleva a reflexionar sobre la resistencia de los órganos del Estado para regular desde el texto constitucional y legislación secundaria el reconocimiento del derecho subjetivo del gobernado a la indemnización en caso de sufrir un daño en su esfera jurídica por una responsabilidad patrimonial del Estado. De igual forma, es de gran importancia señalar que la ley federal denominada *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, justo a los dos años de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento y cuyo contenido también tiene sus cuestionamientos, como se analizará en otro momento. Además, resalta también que la reforma a la *Constitución* en esta materia obedece a obligaciones del Estado Mexicano en la suscripción de tratados y convenciones con otros Estados. Éstos desde hace mucho tiempo tienen ya el reconocimiento de dicho derecho y las garantías procesales para el gobernado en este rubro, lo cual desde luego cumple con uno de los objetivos del acceso a una justicia efectiva. Por último, el Estado está siempre obligado en forma objetiva y directa a reparar el daño, sin que sea necesario probar la culpa del servidor público en la producción del daño en la acción promovida por la víctima. Por otra parte, la *Constitución Federal* dispone que el Estado podrá repetir del servidor público el pago de la indemnización que aquél haya pagado.[14]

CAPÍTULO II

1. La responsabilidad civil

1.1. Definición. El tema de la responsabilidad está relacionado íntimamente con la conducta de las personas. De ahí que no se conciba la responsabilidad sin una conducta de hacer o no hacer; lo hecho trasciende en la vida jurídica. En este contexto nuestra conducta puede afectar la esfera jurídica de otra persona. La situación cobra relevancia cuando se da esa afectación y la otra persona no tiene la obligación jurídica de soportarlo. A partir de ello, la responsabilidad va ligada a un

[14] MOGUEL CABALLERO, M.: *La responsabilidad patrimonial del estado,* México, Porrúa, 2006, p. 204.

daño causado y por ello será importante relacionar el nexo causal de la conducta con el resultado (daño) para que se haga responsable el agente que causó la afectación. El derecho civil regula la responsabilidad civil que deriva de las relaciones entre particulares. Éstas pueden ser de manera contractual, sea mediante un contrato entre dos o más personas o, simplemente, sin existir un acuerdo volitivo se den esas relaciones y que de ella deriven derechos u obligaciones. La responsabilidad civil es el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito -y también por el riesgo creado-, la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros[15].

Por otra parte, la responsabilidad civil extracontractual se da en un escenario donde no existe ese contrato, donde las partes hayan pactado la responsabilidad de ellas. El daño viene ocasionado por actos ilícitos por el actuar de las autoridades en la prestación de un servicio público o simplemente en la acción u omisión de los actos inherentes a sus atribuciones estatales. Es en esa relación de suprasubordinación entre el Estado y el gobernado cuando aparece la responsabilidad civil extracontractual. Esta obligación surge por imperio de la ley en pro de la víctima, porque nadie tiene por qué soportar un daño o una afectación corporal o moral.[16] En este contexto podemos decir que la responsabilidad civil conlleva a indemnizar por los daños causados por el incumplimiento de una obligación contraída, o por virtud de un hecho ilícito o de un riesgo creado y ello nos obliga a reparar el daño causado y hacer un restablecimiento de la situación anterior a él. No olvidemos que la indemnización debe corresponder al daño que se habrá de reparar.[17]

1.2. La responsabilidad civil en la legislación. Actualmente la responsabilidad civil de los particulares está contemplada en la legislación civil federal y estatal en una serie de artículos que conforman el capítulo denominado “De las Obligaciones

[15] *Op. cit.,* p. 171.
[16] *Op. cit.,* p. 189.
[17] *Ibid.,* p. 209.

que nacen de los Actos Ilícitos".[18] En ellos se hace referencia a diversos supuestos por los cuales una persona es civilmente responsable. Así tenemos que hay responsabilidad por actos ilícitos, por daño moral, por el uso de mecanismos, instrumentos o sustancias peligrosas por sí mismos, el enriquecimiento ilícito, etc., Para todo este tipo de supuestos la ley civil prevé los plazos y condiciones para exigir su cumplimiento y, en su caso, hay una serie de tipos de responsabilidad que se da entre dos o más sujetos obligados a responder. Ello se conceptúa como responsabilidad solidaria, subsidiaria y hasta la existencia de una acción de repetir en contra de la persona que tiene el carácter de corresponsable frente a otro. Por lo general, en el *Código Civil Federal* como en los *códigos Civiles* de los estados se regula la responsabilidad civil, que deriva propiamente de relaciones entre particulares y cuyos medios procesales para exigir o demandar su cumplimiento usualmente están en la legislación adjetiva civil. Obviamente, también está sujeta a plazos de prescripción y requisitos de legitimación. De tal forma que el ejercicio de una acción personal en materia civil es el medio idóneo para exigir a otro el pago o resarcimiento por los daños causados en nuestra esfera jurídica. También resulta conveniente dejar establecido que en la legislación civil, tanto local como federal, *se reguló conjuntamente en algunos supuestos la responsabilidad del Estado* (*lato sensu*) por actos o hechos cometidos por sus servidores públicos, tanto de forma solidaria como subsidiaria hasta llegar el momento en que la responsabilidad patrimonial del Estado se reguló ya por separado del derecho común y esto obedeció a la emisión de las leyes en materia de responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad contractual, como su nombre lo refiere, es aquella que se plasma en un contrato. Deviene de un acuerdo de voluntades entre las partes contratantes por el cual establecen obligaciones y derechos recíprocamente e incluso pueden pactar penalizaciones (de dar, hacer o no hacer) para el caso de incumplimiento. Así mismo, pueden convenir reglas por seguir para resolver

[18] *Código Civil Federal*, 2018, arts. 1910 a 1934 bis.

extrajudicialmente el incumplimiento de obligaciones, lo que en derecho se conoce como pacto comisorio expreso.

Por otra parte, la responsabilidad extracontractual –que significa fuera de contrato o no contratada–, es una obligación que surge por imperio de la ley en pro de la víctima, porque nadie tiene porque soportar un daño o una afectación corporal o moral. Nada justifica tal situación.[19] A su vez la extracontractual se clasifica en:

> a) Responsabilidad Civil Objetiva. Es aquella derivada del uso de objetos peligrosos que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa, y de que no haya obrado ilícitamente, la cual se apoya en un elemento ajeno a la conducta. Decir responsabilidad objetiva, es decir que la persona causante del daño responde de él, sin tomar en cuenta la voluntariedad en la comisión del delito.[20]
>
> b) Responsabilidad Civil Subjetiva. La cual deriva de la comisión de un hecho ilícito que, para su configuración requiere de una conducta antijurídica, culposa y dañosa.

Por último, inicialmente la legislación civil reguló los casos en que el Estado asumía alguna responsabilidad por la actuación de sus servidores públicos, ya fuera solidaria o subsidiaria o ambas, conjuntamente con el servidor público. Hoy, esa responsabilidad se derogó del *Código Civil* y se reguló en la legislación propia del derecho administrativo y más aún, tanto en la doctrina como la legislación de nuestro país no han seguido una posición definida de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues en ciertos casos se manifiesta una irresponsabilidad por regular dicho aspecto; en otros la responsabilidad es subsidiaria; y en otros la responsabilidad del Estado es plena.[21]

1.3. La responsabilidad civil desde la perspectiva de la jurisprudencia. Dado que el texto normativo no es absoluto, su aplicación ha generado una serie de

[19] *Op. cit*, p.189.
[20] *Ibid.,* p.189.
[21] SERRA ROJAS, A.: *Derecho administrativo segundo curso*, México, Porrúa, 26ª ed., 2010, p. 871.

interpretaciones en la impartición de justicia. Por ello, en este apartado se hace referencia a algunas tesis aisladas respecto de la responsabilidad civil. Basta con mencionar que en la interpretación que se hace a la ley se corrobora que la responsabilidad civil conlleva a la indemnización por el daño ocasionado. Así mismo, se hace una distinción entre la responsabilidad contractual y la extracontractual, la cual a su vez la extracontractual se clasifica en objetiva y subjetiva. Connotaciones totalmente coincidentes con esta tesis porque en ellas se fijan las bases para la comprensión del tema, sin que quede duda sobre qué es la responsabilidad civil y sus distintas clasificaciones.

Registro digital: 2005542
Aislada
Materias(s): Civil
Décima época
Instancia: Primera Sala
Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
Tomo: libro 3, febrero de 2014, tomo I
Tesis: 1.ª LII/2014 (10.ª)
Página: 683

RESPONSABILIDAD CIVIL. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

La responsabilidad civil conlleva la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un incumplimiento a las obligaciones asumidas (fuente contractual) o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado (fuente extracontractual); de ahí que, de ser posible, la reparación del daño debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios. Ahora bien, la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza: 1) objetiva, derivada del uso de objetos peligrosos que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa, y de que no haya obrado ilícitamente, la cual se apoya en un elemento ajeno a la conducta; o 2) subjetiva, la cual deriva de la comisión de un hecho ilícito que, para su configuración requiere de una conducta antijurídica, culposa y dañosa.

Amparo directo 16/2012. 11 de julio de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, reservaron su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.
Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

2. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos

2.1. Definición. Definimos a la responsabilidad administrativa como aquella que está a cargo de un sujeto con una calidad o característica especial como la de ser servidor público y que se dará con motivo del ejercicio de sus funciones. En ella la conducta de la persona va ligada a una característica propia de sus actividades como servidor público. Esa conducta atenderá a disposiciones del derecho administrativo y a la legislación propia que regula su actuar. En ella encontraremos derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones y facultades. Esta responsabilidad administrativa no debe confundirse con los deberes u obligaciones que tiene el servidor público hacia el Estado o administración pública, reguladas en la legislación laboral tanto federal como local. Como su nombre lo indica, éstas son disposiciones normativas que regulan una relación establecida entre un patrón y un trabajador, en la que el Estado asume el carácter de patrón y el servidor público el carácter de trabajador, por la relación de dependencia y la remuneración del trabajo llevado a cabo. Así mismo, la responsabilidad administrativa se da en el entorno de una función pública, por lo general relacionada con la prestación de servicios al ciudadano. En ella hay una relación del Estado con el gobernado, que el servidor público está obligado a observar con base en ciertas disposiciones normativas impuestas por el Estado y cuya inobservancia conlleva una responsabilidad.

2.2. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la legislación. La responsabilidad administrativa debe estar ligada a un sujeto cuya característica principal es que debe ser un servidor público. Su actuar debe ser conforme a la ley que regula sus atribuciones. En todo caso, al incumplir la misma él será sujeto de responsabilidad administrativa por la acción u omisión en que incurre ante su desacato. Es así que tenemos una regulación que está comprendida desde nuestra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* hasta nuestra legislación local. El artículo 108 párrafo tercero de dicho ordenamiento se prevé:

> Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas,

> y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

De lo anterior se colige que la responsabilidad administrativa está relacionada propiamente con el actuar de la persona como servidor público, pues las sanciones ahí previstas van desde un extrañamiento hasta la destitución o inhabilitación. Por ello, debe también precisarse que en ese ejercicio de sus funciones el servidor público puede además ocasionar otro tipo de responsabilidad hacia el gobernado, de donde deriva otro tipo de responsabilidad para el Estado. En esta situación, se está en presencia de un daño patrimonial que por ley no está obligada a soportar la persona que lo sufre.

Esta reforma al artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación. De igual forma, en su artículo tercero transitorio, se estableció el plazo de un año para que los estados de la Federación, a través de sus congresos constituyentes locales, iniciaran las reformas constitucionales necesarias para cumplir con las disposiciones del título cuarto de la *Constitución* en lo conducente. De esa fecha y hasta el día de hoy ha habido una serie de disposiciones normativas en el ámbito federal tendientes a regular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En concreto, en el ámbito federal se tiene actualmente la ley denominada como *Ley General de Responsabilidades Administrativas* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. Ésta entró en vigor al año siguiente de la entrada del citado decreto que la emite. Ahora, los sujetos obligados de dicha ley son: a) los servidores públicos, b) los que habiendo fungido como tales se ubiquen en los supuestos de dicha ley y c) los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

En ella se establecen una serie de autoridades y competencias para la aplicación de la misma. Además, con el fin de armonizar su texto se estableció en su artículo segundo transitorio que, dentro del año siguiente a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respetivas competencias, deberían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Ello originó la emisión de leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el ámbito estatal.

Ahora bien, en el ámbito local, en nuestra entidad federativa, la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato* regula actualmente –en sus artículos 122 y 124, fracción segunda– la responsabilidad administrativa de los servidores públicos tanto del Estado como de los municipios. A su vez, es vigente la *Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato*, misma que fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 20 de junio del 2017. En ella se considera como sujetos obligados de dicha ley a los mismos que prevé la legislación federal, lo cual refleja no una cuestión de armonía sino más bien de réplica del texto de la ley en el ámbito local. Este aspecto es destacable porque no toma en cuenta que cada Estado tiene sus particularidades que lo distinguen de los otros y, por ello, no le aplican todos los supuestos de la normativa federal.

En ambos ordenamientos, tanto en el federal como en el estatal, se encuentran una serie de directrices que permiten conocer cuáles son los deberes y derechos de todo servidor público, las autoridades competentes para aplicar dicha ley, los procedimientos por seguir para la aplicación de sanciones por la comisión de conductas administrativas reprochables, las sanciones a las que se puede hacer acreedor el servidor público y los medios de impugnación del servidor público contra las resoluciones emanadas de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

El importante papel del derecho administrativo en este tema es debido a que, por un lado, tenemos que la ley regula el actuar del servidor público y la prestación

del servicio y, por otro lado, la legislación que regula los derechos y obligaciones surgen de manera recíproca de la relación laboral entre el Estado y el trabajador. Además, otra opción más novedosa en la actual ley de responsabilidades es que regula también las faltas administrativas por particulares, en donde –derivado de un incumplimiento de la ley– se puede fincar responsabilidad a los trabajadores de las personas morales privadas.

De igual forma, las sanciones administrativas a las que se hace acreedor el servidor público con motivo de la inobservancia de la ley, según se trate de faltas administrativas graves y no graves, son: amonestación, multa, suspensión, destitución e inhabilitación. Llama la atención la competencia que la ley da por un lado a los órganos de Control Interno y Secretarías, tanto de la Función Pública como de Transparencia y Rendición de Cuentas en los estados y, por otro lado, la que le otorga a los propios tribunales de Justicia Administrativa en las entidades federativas y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para investigar, conocer y resolver de los procedimientos de responsabilidad administrativa respectivamente. Ello no parece apropiado dado que se le otorga una competencia jurisdiccional a órganos de la propia administración pública para conocer y resolver asuntos de responsabilidad administrativa, mismos que considerados rigurosamente bajo la lupa reflexiva de las tesis propuesta en el presente trabajo debe corresponder exclusivamente a tribunales *ex profeso para ello.*

2.3. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la jurisprudencia. En otro orden de ideas. Antes, se comentó brevemente que en la legislación, tanto federal como local, está regulado lo relativo a la responsabilidad administrativa del servidor público. Ahora bien, es oportuno referir algunos criterios que se han sustentado en el ámbito de la jurisprudencia con el fin de tener más claro lo referente a la responsabilidad administrativa y que desde luego dejan más claro las connotaciones asentadas. Para ello se cita:

> RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA.

En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé un régimen de responsabilidad pública, en el cual se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Esta última, también denominada disciplinaria, tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente. Por tanto, dicha potestad sancionadora puede entenderse como un derecho penal (sancionador) administrativo, dado que, al igual que ocurre con la responsabilidad penal, la de carácter administrativo busca apreciar que el resultado reprochable no sea ajeno al servidor público, sino que debe estar necesariamente ligado al que debió prever y cometió, por lo cual, debe responder por él, como derivación de su propia conducta (Tesis: I.10o.A.58 A (10a.)).

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.

El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación [Tesis: 1.ª XXXV/2017 (10a.)].

Como se advierte, en ambas tesis se hace un énfasis primordial a la conducta de la persona como servidor público y la obligación de cumplir con deberes públicos. Sin embargo, no es posible entender la conducta reprochable sin el actuar necesario del servidor y que ante ello existe un derecho administrativo sancionador que desencadena un procedimiento seguido en forma de juicio por una conducta u omisión del servidor público, cuyo fin es procurar la correcta actuación de este.

Por otra parte, ante esa obligación del servidor público de cumplir la ley, también hay excepciones que deben citarse por las consecuencias que implican. El no cumplir no genera responsabilidad alguna. Es decir, si por una parte es obligación del servidor público cumplir con una instrucción de su superior jerárquico, por así estar previsto en una norma, puede acontecer que esa instrucción implique desacatar otra norma jurídica y que el servidor público decida no cumplir con la instrucción dada, porque de hacerlo contraviene otra norma jurídica. Por tal razón, en este supuesto no es procedente fincar una responsabilidad administrativa al servidor público contumaz, ya que la instrucción recibida es contraria al derecho.

Para un contexto más amplio y adecuado, está el siguiente criterio al respecto:

> RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OBEDIENCIA JERÁRQUICA CONSTITUYE UNA EXIMENTE, AL IMPEDIR QUE SE MATERIALICE LA ANTIJURIDICIDAD DE LA CONDUCTA INFRACTORA.
>
> La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la penal, pues las dos tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico y, por ende, ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; por ello, en la interpretación de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse, de manera prudente, a los principios penales sustantivos, para valorar la aplicación de sanciones derivadas de la comisión de una responsabilidad administrativa. En estas condiciones, si en materia penal, atento a la teoría del delito, es posible que aun cuando la conducta tipificada se materialice, si existe alguna causa de justificación, no puede decirse que sea antijurídica, en cuyo caso, no se configurará el delito, aplicado tal principio al valorarse si se actualiza o no una infracción por responsabilidad administrativa de servidores públicos, si se advierte que la conducta atiende a la orden emitida por el superior jerárquico, con las características de un acto oficial, en el que un ente público conmina a su inferior a actuar de cierta manera y dicha conducta no evidencia por sí misma una ilegalidad, éste queda eximido de la responsabilidad que le es atribuida, puesto que, si en materia penal, para que el delito se configure deben converger los elementos que lo conforman (conducta típica, antijurídica y culpable), y si uno de éstos no se presenta no es posible hablar de su

> comisión y, por ende, no debe imponerse una pena, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe tenerse como una de las causas por las que no se materializa la antijuridicidad de la conducta infractora, el que ésta derive de la obediencia jerárquica, pues en ese supuesto debe entenderse que el inferior jerárquico no tiene otra opción que obedecer las órdenes de su superior, por lo cual no debe sancionársele, máxime si éstas no implican, por sí mismas, una evidente falta administrativa, es decir, si el servidor no está en posibilidad de saber si dicho actuar es o no erróneo [Tesis: II.1.º A.12 A (10.ª)].

Como es observable, este supuesto de excepción además de estar previsto en la legislación tanto federal como local, es corroborado en la interpretación de la norma que hacen los tribunales de control constitucional, desde luego de suma importancia. No todas las decisiones e instrucciones que se dan en el servicio público están del todo apegadas a derecho. Habrá alguna que más que justificación legal, obedece a contentillos o prácticas de antaño que se piden incluso bajo el amparo de la lealtad a la institución para la cual el servidor público trabaja y que desde luego implican una inobservancia al texto normativo de la materia.

3. La responsabilidad patrimonial del Estado

3.1. Definición. Otro aspecto para considerar en el presente trabajo está relacionado con la responsabilidad patrimonial del Estado. Para lo cual es posible decir que como tal no existe una definición doctrinal o legal de la misma. No obstante, partiendo de lo previsto en la legislación, sí es posible definirla como: aquella obligación que tiene el Estado frente a un particular que ha sufrido un daño o menoscabo en su esfera jurídica y de la cual no tiene la obligación de soportarlo. Por lo general este tipo de daños se dan con motivo de la prestación de un servicio público o, en algunas ocasiones, por el actuar unilateral de la autoridad con la emisión de un acto administrativo hacia un particular. Y, sea cual sea la forma en que se manifieste ese actuar del Estado frente al gobernado, se puede dar la responsabilidad patrimonial del Estado. Ésta se da de una forma extracontractual, de forma objetiva y directa. Un aspecto muy importante es que la responsabilidad del Estado debe abarcar toda su actividad. En un concepto extenso y en general en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional, los autores especializan los temas

al fijar un campo más limitado, como es la responsabilidad administrativa contractual y extracontractual de la administración pública, que es una especie de la anterior.[22]

Así pues, deben tomarse en cuenta los principios a los que debe ajustarse el Estado en su actividad, precisamente para merecer la calificación de Estado de Derecho, bajo una concepción moderna del derecho. Esto es que el Estado otorgue al particular lo que por ley el Estado debe darle y si éste no lo hace o no lo hace en la forma debida, el particular tiene el derecho de reclamarlo y aquél la obligación de indemnizarlo.[23]

3.2. La responsabilidad patrimonial del Estado en la legislación. Es importante también, abarcar en el presente trabajo los aspectos relacionados con lo que regula hoy en día la legislación en nuestro país sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. De manera muy general, la responsabilidad patrimonial del Estado fue regulada más a fondo a principios del siglo XXI en nuestro país. Antes de esa fecha solo se llegó a prever en nuestra legislación, y eso en algunos casos aislados, sobre el derecho de indemnización de un particular frente a un daño sufrido por parte del Estado. A manera de ejemplo, el propio *Código Civil Federal* de 1928, que en su artículo 1928 regulaba la responsabilidad subsidiaria y que, posteriormente con su reforma en 1994, se reguló, quedando como artículo 1927, que dicta:

> El Estado tiene obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De manera análoga, es posible citar a manera de referencia algunas regulaciones. En 1941 se emitió la *Ley de Depuración de Créditos*, donde se

[22] SERRA ROJAS, A.: *Derecho administrativo segundo curso*, México, Porrúa, 26.ª ed., 2010, p. 859.
[23] CASTRO ESTRADA, A.: *Responsabilidad patrimonial del estado,* México, Porrúa, 4ª ed., 2016, p.261.

señalaba la responsabilidad directa del Estado, misma que quedó abrogada en 1988 por falta de aplicación. También existe la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*; la *Ley Aduanera* que trata de la responsabilidad por extravío de mercancías en depósito y la *Ley de Aviación Civil*.

Por otra parte, en el penúltimo y último párrafo del artículo 6 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, prevé la obligación de la autoridad demandada para indemnizar al actor por daños y perjuicios[24] ocasionados en los siguientes casos:

> La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:
>
> **I.** Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
>
> **II.** Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
>
> **III.** Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.
>
> La condenación en costas o la indemnización establecida en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

Sin embargo, el parteaguas devino con la reforma al artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ésta fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de junio de 2002, donde se adicionó un segundo párrafo en los siguientes términos:

> La responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y

[24] Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2005, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

directa. Los particulares tendrán derechos a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Dicha reforma entró en vigor el día 1 de enero del segundo año al de su publicación, o sea, el 1 de enero de 2004. Posteriormente, en el *Diario Oficial de la Federación* en fecha 31 de diciembre de 2004 fue publicada la ley reglamentaria de la reforma constitucional precitada, ley que entró en vigor el 1 de enero del año 2005 y que fue denominada *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ahora bien, hay coincidencia de esta investigación con los cuestionamientos que se hacen algunos autores en el tema. Estos establecen que con la incorporación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, surgen diversas preguntas como: ¿Qué daños son los resarcibles?, ¿cuál es la actividad administrativa irregular? y ¿qué significa y cuál es el alcance de la responsabilidad administrativa objetiva y directa?

En la *ley federal* en comento, en su artículo 2, encontramos ya una definición de lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular del Estado, la cual establece: “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

Por otra lado, en el ámbito local, actualmente en el artículo 123 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, establece que “El Estado y sus Municipios (*sic*) son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”, adición al citado artículo mediante la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* en fecha 23 de diciembre del año 2003 y con fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2004. En dicha reforma al artículo en mención, se establece -artículo segundo transitorio- que

tanto el Estado como los municipios deberán contemplar en sus respectivos presupuestos de egresos -a partir de los correspondientes al ejercicio fiscal del 2004-, una partida especial para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. Además, no se estableció en la reforma en cuestión la fecha o plazo para la emisión de la ley local que regula las bases, límites y procedimientos para demandar y obtener el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. No está por demás dejar establecido que, tratándose de servidores públicos de los municipios, si bien la reforma constitucional del año 2002 dejó abierta la puerta para emisión de las normas propias en el ámbito local y municipal, también es cierto que los municipios no tienen facultad alguna para la emisión de leyes. Por ello, la legislación secundaria contempla que la misma es aplicable tanto para los servidores públicos del Estado como de los municipios. Con todo lo anterior, se puede establecer que del análisis a ley reglamentaria y de la ley local no se advierte una armonía con el texto constitucional, pues lo que se nota es un acotamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, dejando fuera muchos supuestos donde con motivo de la función de los entes públicos se producen daños que implican una responsabilidad y la consecuente indemnización al particular. Todo ello, desde luego, pone en desventaja a este frente al Estado ya que no tienen las herramientas jurídicas necesarias para defender y exigir el resarcimiento de sus derechos violentados. Por último, es importante precisar que la responsabilidad patrimonial del Estado puede derivar de la actividad administrativa, legislativa y judicial.

Es claro que desde el texto constitucional la única responsabilidad que se regula es la responsabilidad por actividad administrativa irregular. A manera de referencia, solo se cita cuál es el panorama general de la regulación de la *responsabilidad patrimonial del Estado* en las entidades federativas de nuestro país para mayor abundamiento en nuestro tema,[25] lo cual se expone resumido:

[25] Para este señalamiento se consultaron las constituciones de cada una de las entidades federativas de nuestro país. Puede ser consultable en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php#gsc.tab=0. Así mismo, se revisó la *Ley de Responsabilidad Patrimonial* que en su caso existe en cada uno de los estados, lo cual puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.

De los Estados que no tienen incorporada la responsabilidad patrimonial del Estado en su constitución local están: Chiapas, Hidalgo, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Ahora bien, de las entidades federativas que no tienen legislación secundaria sobre *responsabilidad patrimonial del Estado,* son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

De lo anterior se concluye que en los estados de Chiapas, Yucatán y Zacatecas no tienen regulación alguna sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Dejan con ello al particular que acuda a reclamar el daño ocasionado por la actividad irregular del Estado a través del juicio civil mediante la acción de daños y perjuicios ante los juzgados civiles competentes.

Por exclusión, las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala sí tienen contemplado en su *constitución local* y legislación secundaria la *responsabilidad patrimonial del Estado* por actividad administrativa irregular.

Sólo algunas entidades federativas han tratado de regular la responsabilidad por error judicial, entre ellas está Querétaro (por reforma publicada el 31 de diciembre de 2008 en su Constitución local), Aguascalientes (en su legislación penal del Estado por reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 21 de julio del 2003), Chihuahua (con la emisión del *Código de Procedimientos Penales del Estado* en 2006), Coahuila de Zaragoza (por reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 21 de junio de 2005 en su *Constitución* local), Morelos (en su *Código de Procedimientos Penales* por reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 22 de noviembre de 2007), Sinaloa (por reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 26 de mayo de 2008 a su

Constitución local), Tlaxcala (por la emisión de su *Constitución* local en julio 2008), Oaxaca (en el *Código Procesal Penal* mediante reforma publicada el 9 de septiembre de 2006) y Zacatecas (en el *Código Procesal Penal* por reforma publicada el 15 de septiembre de 2007). Sin embargo, las entidades federativas que regularon en su legislación procesal penal la responsabilidad patrimonial por error judicial a la postre lo dejaron de aplicar con la entrada en vigencia del *Código Nacional de Procedimientos Penales,*[26] en cuyo texto normativo en su artículo 490 regula de manera muy genérica el derecho a ser indemnizado por error judicial solo en materia penal, estableciendo:

> En caso de que se dicte reconocimiento de inocencia, en ella misma se resolverá de oficio sobre la indemnización que proceda en términos de las disposiciones aplicables. La indemnización sólo podrá acordarse a favor del beneficiario o de sus herederos, según el caso.

Por otra parte, existe en nuestro país la *Ley General de Víctimas*, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013. Ésta tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la *Constitución*, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es signante y demás instrumentos de derechos humanos.

---

[26] En el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se expidió el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, vino a abrogar los códigos de procedimientos penales de la entidades federativas, para tal fin estableció: El *Código Federal de Procedimientos Penales* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto quedarán abrogados para efectos de su aplicación en los procedimientos penales que se inicien a partir de la entrada en vigor del presente Código. Sin embargo, respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

En consecuencia, el presente *Código* será aplicable para los procedimientos penales que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los hechos hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

En dicha ley se prevé medidas de compensación, las cuales se otorgarán por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a que alude dicha ley, o de la violación a derechos humanos, incluyendo el error judicial. La reparación integral de las víctimas comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Como observamos, esta ley incluye la reparación por error judicial, sin embargo, se concreta a una serie de personas muy específicas y por causas muy concretas, que, si bien es un avance legislativo, el mismo es limitativo.

En el estado de Guanajuato, inicialmente se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 30 de junio del 2006 la *Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y Ofendido del Delito en el Estado de Guanajuato*. Su objeto era similar al de la ley general. A la postre, esta ley estatal fue abrogada y en su lugar se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato del Estado* el 27 de mayo del 2020 la *Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato*. Su objeto es garantizar el goce y ejercicio de los derechos a la víctima, así como las medidas de atención, protección, apoyo y reparación integral que les reconoce el Estado, conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, los tratados internacionales y la *Ley General*, misma que comprende también medidas de compensación en similares términos de lo ya señalado en la ley general, por lo que se hace alusión también a la reparación por error judicial de manera limitativa y que desde luego no tiene más alcances que los previstos en el artículo 58 de dicha ley.

3.3. La responsabilidad patrimonial del Estado en la jurisprudencia. Con motivo de las reformas a los diversos textos normativos -mismas que ya han sido señaladas en el punto que antecede-, hubo como consecuencia una serie de criterios emanados por los tribunales a los que la ley faculta para la emisión de la jurisprudencia. Esos criterios son trascendentes para dilucidar, en su caso, asuntos

planteados ante las autoridades y tribunales competentes para conocer y resolver sobre los asuntos donde se demande al Estado la indemnización por un daño cometido por una actividad administrativa irregular. Es así que desde este enfoque tenemos una serie de criterios *sui generis* emanados de los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación y que, como ya se expuso, nos ayuda a resolver y sustentar las resoluciones que en dicha materia se emiten. Así mismo, nos encontramos con interpretaciones de disposiciones tanto de la legislación federal como de la local que contravienen lo preceptuado en la norma constitucional y que desde luego tienen sus aciertos y desaciertos, como a continuación explicamos:

Con la intención de comentar más al respecto, por disposición de la norma constitucional en nuestro país y al haberse emitido la reforma en el tema que nos ocupa, las legislaturas de las entidades federativas deben hacer las adecuaciones correspondientes a la legislación local a efecto de cumplir con lo previsto en dicha norma en materia de responsabilidad administrativa y responsabilidad patrimonial del Estado. A partir de ello se ha establecido que:

> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.
>
> El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional [Tesis: 1.ª II/2018 (10a)].

De manera precisa, el anterior criterio corrobora lo que tanto en la doctrina jurídica como en la propia norma constitucional se establece: el principio de supremacía constitucional. Además, lo anteriormente expuesto establece y fortalece esa armonía y congruencia que debe haber en toda la norma jurídica de un país, pues tanto la jurisprudencia como las tesis aisladas dan el trazo en la interpretación de la norma, de manera especial en el caso que nos ocupa, porque se ha dejado ya establecido que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa. Aunado, ésta es derivada de la actividad administrativa irregular del Estado y que no por el hecho de que un acto administrativo se haya declarado ilegal a través de un juicio de nulidad implica la procedencia de la indemnización. Como ya se manifestó, se requiere que se demande al Estado por dicha circunstancia a través del procedimiento respectivo donde se pruebe la existencia de un daño causado como consecuencia de tal actividad irregular.

De igual forma, resulta de gran relevancia referir lo que se ha plasmado en la interpretación del artículo 113 de la *Constitución*. A partir del criterio sostenido por el máximo tribunal del país, se terminó por desechar la idea de que en México se instaurara la posibilidad de que el Estado fuera verdaderamente responsable de los daños que cause al gobernado por cualquier acto que emita o lleve a cabo.[27] Lo anterior es así porque la responsabilidad patrimonial del Estado en México es muy restringida y acotada porque nuestro sistema: solo permite reclamar los actos de naturaleza administrativos y que además sean irregulares por no atender los lineamientos normativos correspondientes. Toda esta reflexión es, pues, una idea que deberá ser expuesta en el momento propicio.

CAPÍTULO III

[27] *Op. cit.,* p. 86.

1. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato. Marco constitucional local.

Actualmente en el artículo 123 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato* se establece que: “El Estado y sus Municipios (*sic*) son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”, adición realizada al citado artículo mediante la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* en fecha 23 de diciembre del año 2003, cuya fecha de entrada en vigor fue el 1 de enero de 2004. En dicha reforma al artículo en mención se establece que -en el artículo segundo transitorio- tanto el Estado como los municipios deberán contemplar en sus respectivos presupuestos de egresos, a partir de los correspondientes al ejercicio fiscal del 2004, una partida especial para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. Además, cabe destacar de la reforma en cuestión el no establecimiento de fecha o plazo para la emisión de la ley local destinada a regular las bases, límites y procedimientos para demandar y obtener el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. De igual forma, en el caso de los servidores públicos de los municipios, la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del año 2002 dejó abierta la puerta para una emisión de las normas propias en el ámbito local y municipal. Los municipios no tienen facultad para la emisión de leyes. Por ello, la legislación secundaria en el estado de Guanajuato contempla su aplicación tanto para los servidores públicos del Estado como para los servidores de los municipios.

Con todo lo anterior, se puede establecer -previo análisis a la ley reglamentaria federal y a la ley local en la materia- una falta de armonía con el texto constitucional, pues se nota un acotamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, dejando fuera muchos supuestos donde con motivo de la función de los entes públicos se producen también daños que implican una responsabilidad y la consecuente indemnización al particular.

Como se advierte el sustento de la responsabilidad patrimonial del estado en Guanajuato está en la *Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Esta responsabilidad propiamente fue plasmada en el año 2003, es decir, un año después de haberse realizado la reforma al texto constitucional de nuestro país en dicha materia. De ahí que han derivado diversas obligaciones para la federación y entidades federativas para regular en sus respectivas legislaciones lo relacionado a dicha responsabilidad patrimonial. Consideramos que debería existir una regulación que permita y de espacio a la congruencia como una cascada que emane desde lo previsto en: el texto constitucional, la legislación federal y la respectiva legislación de las entidades federativas. Sin embargo, como ya hemos mencionado, se advierte una dispersión en la regulación en dicha materia en los diversos textos normativos a saber:

En el *Diario Oficial de la Federación* de nuestro país se publicó el día 14 de junio de 2002 la reforma al artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por el cual se adicionó un segundo párrafo a dicho artículo en los siguientes términos:

> La responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de 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.

A partir de esta publicación, se gestó constitucionalmente un derecho público subjetivo a favor del gobernado para demandarle al Estado la responsabilidad patrimonial. Así mismo, con ello surgieron las garantías procesales para hacer efectivo ese derecho y que estarían plasmadas en la legislación federal, tal como ocurrió con la emisión de la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, la cual se publicó el 31 de diciembre de 2004.

Por otra parte, la reforma al texto de la *Constitución Política del Estado de Guanajuato* en esta materia obedece a una directriz normativa consignada en la legislación federal. Ésta sólo reguló someramente la responsabilidad patrimonial del Estado. Como se ha referido, la obligación de reparar debe ser normada en toda su extensión, donde el agraviado por el acto del Estado sea resarcido en la medida de haberse acreditado el daño y no sólo establecer la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado bajo ciertas condiciones y casos en contra de los entes públicos. Se afirma lo anterior porque desde la redacción del propio texto constitucional se advierte una limitante al derecho a ser indemnizado. A la postre, se apreciará cómo está aún más acotada esta limitante de acuerdo a la actual redacción de la legislación federal. Se aleja así del fin esperado de una norma jurídica, documento oficial donde no debe haber en la norma jurídica un derecho a la reparación del daño de manera parcial o relativa, cuando éste ha sido acreditado y condenado a su pago. Porque entonces el derecho a ser indemnizado no está garantizado de manera efectiva por el Estado a favor del particular. En este tenor es factible afirmar la existencia de una la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en la *Constitución Política del Estado de Guanajuato*, con el mismo acotamiento observado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ya que en ambas sólo se regula el derecho a ser indemnizado por el Estado ante una actividad administrativa irregular.

2. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato conforme a la legislación estatal.

En este apartado, se comienza por dejar puntualizada la regulación prevista en el artículo 1418 del *Código Civil para el Estado de Guanajuato*. En este ordenamiento ya se preveía la responsabilidad subsidiaria del Estado y los municipios por los daños ocasionados por los servidores públicos, regulación que hoy día se encuentra derogada. De dicha disposición surgía la acción para demandar la indemnización por daños al Estado y los municipios y se tramitaba a través de una acción civil por medio de un juicio ordinario civil ante tribunales del

orden civil. Tal disposición del *Código Civil* fue derogada en el artículo cuarto transitorio de la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los municipios de Guanajuato*. Además, con la emisión de esta disposición las reglas para demandar la responsabilidad patrimonial al Estado y los municipios de Guanajuato deben ser conforme a dicha ley. Ahora bien, además de lo regulado por el *Código Civil del Estado de Guanajuato,* no existía en dicha entidad federativa una ley o disposición normativa donde se estableciera un derecho a favor de los gobernados para demandar el pago de una indemnización por dicho concepto, ni mucho menos una garantía procesal efectiva para tal fin.

Por otra parte, en el caso de la responsabilidad patrimonial de los municipios ocasionada por un actuar de sus servidores públicos, ésta se encontraba regulada en el artículo 7 de la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*. Esta disposición también fue derogada en el artículo quinto transitorio de la nueva ley en comento, para quedar ambos entes del Estado regulados por la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* en materia de responsabilidad patrimonial. A medida que fue evolucionando la justicia administrativa en nuestro país, también evolucionó la manera de cómo impugnar los actos administrativos. Es decir, si en un tiempo determinado ante la ausencia de tribunales administrativos correspondía a los tribunales del orden común atender ciertos litigios promovidos en contra de actos emanados por algún ente del Estado, de un tiempo a la fecha la forma de impugnar los actos administrativos -ya sea en sede administrativa o jurisdiccional-, está más que regulada y establecida, sin importar que en alguno de ellos se cuestione la legalidad o inconstitucionalidad de éstos. Lo cierto es que esa evolución de la impartición de justicia administrativa aún tiene campos poco explorados, poco regulados o lo que es peor, mal regulados. De tal suerte que el acto administrativo encuentra controles para la regularidad de estos y los cuales se deben ampliar conforme avanza la protección de los derechos humanos y la apertura de los mercados.[28]

[28] ROLDAN XOPA, J.: *Derecho administrativo,* México, Oxford, 8.ª ed., 2017, p.368.

Es así como la responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato tiene su regulación actualmente en la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato*, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* el 7 de enero del año 2005. Esta es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 123 de la *Constitución Política del Estado de Guanajuato*. En ella se dispone que la responsabilidad patrimonial a cargo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, los municipios, y los organismos autónomos por su actividad administrativa irregular, es objetiva y directa. Como sujetos obligados a ella lo son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, los ayuntamientos, las dependencias, entidades de las administraciones públicas estatal y municipales y los organismos autónomos que, constitucional o legalmente, tengan este carácter, con la salvedad de que en el caso de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos autónomos y los tribunales administrativos. La obligación de indemnizar a que se refiere el artículo 1 de dicha ley se entenderá exclusivamente por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

Así las cosas, con estas primeras reglas que prevé la ley estatal, se advierte que los entes públicos en mención solo responderán por la responsabilidad patrimonial que ocasionen derivada de una actividad administrativa irregular. Dejan fuera cualquier otro acto de autoridad o actuación del poder público que cause un daño al gobernado. Está claro que el Estado solo responderá por la actividad administrativa irregular, en este contexto. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué pasa con la actividad legislativa, con la actividad judicial, con los actos que emanan de estos poderes y que causen un daño a un particular? Acaso ¿con ella no se puede ocasionar un daño patrimonial al gobernado? Son reflexiones que surgen al analizar el texto de la legislación local que se supone contiene las garantías procesales para demandar la indemnización al Estado por responsabilidad patrimonial causada por los servidores públicos.

Resultan cuestionables los términos en que la ley estatal regula la responsabilidad patrimonial del Estado. Su redacción y contenido en general reflejan una ley a modo, favorable para el Estado generador del daño patrimonial en perjuicio del gobernado, situación que de alguna u otra forma impera también en el ámbito federal y cuya directriz deviene del texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dichas circunstancias se traducen en una evolución lenta y de baja calidad del trabajo del Poder Legislativo que incide negativamente en la progresividad de los derechos humanos trascendiendo en el avance constitucional y administrativo del país y de sus instituciones. Ello posiciona a nuestro país entre aquellos que, según el nuevo neoliberalismo, no tienen o cuentan con un crecimiento adecuado y de calidad en Latinoamérica.

Entonces, si bien no se detalla en este documento el procedimiento previsto para demandar la indemnización en el ámbito local, sí señala algunos puntos importantes que permiten su comprensión. Así pues, la indemnización se reclama por medio de la presentación de una demanda. Una vez admitida, permite que se notifique a la autoridad demandada para que presente un informe dentro del plazo de 10 días hábiles y ofrezca las pruebas que considere necesarias. Posteriormente, se abre un periodo probatorio que no excederá de 15 días hábiles para el desahogo de las pruebas ofrecidas. Este podrá ampliarse en una sola ocasión por igual plazo. Concluido el plazo, la autoridad que previno del asunto deberá emitir su resolución en un término de 10 días hábiles. **De igual forma, en el procedimiento se admitirán, desahogarán, evaluarán y valorarán los medios de prueba previstos por el *Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato*, excepción hecha de la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad, probanza que queda excluida como medio de prueba. Por lo que se refiere a las pruebas supervenientes, éstas podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución definitiva.**

Del mismo modo, conforme al texto de dicha ley, los sujetos obligados podrán repetir de sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los

particulares. Llama la atención que para esta acción de repetición contra el servidor público no hay plazo para que el Estado le exija lo pagado por él en el juicio de responsabilidad patrimonial. Esta condición lleva a plantear y preguntar: ¿opera la prescripción de la acción de repetición a favor del servidor público o el ente público es titular de una acción imprescriptible? De ser así, ¿cuál es su justificación?

Ahora bien, la citada ley establece que para la determinación del daño material se instruirá un avalúo con el fin de establecer el valor comercial, los frutos que en su caso pudo haber producido la cosa objeto del avalúo y todas las circunstancias que puedan influir en la determinación del valor comercial. Por ello, la prueba pericial juega un papel importante en este tipo de reclamación. La indemnización por daño material y moral será cuantificada con base en criterios de razonabilidad. Para ese propósito habrán de ponderarse en forma integral los medios de prueba desahogados, los alcances de la actividad administrativa irregular imputada, así como las circunstancias del caso concreto.

Así mismo, cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de ella se determinará atendiendo a lo dispuesto por la *Ley Federal del Trabajo*. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base la Unidad de Medida y Actualización diaria. Se atenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la *Ley Federal del Trabajo*. En caso de muerte, la presentación de la reclamación de la indemnización, así como su disfrute corresponderá a los herederos legítimos de la víctima.

Por último, debe precisarse que la acción para demandar al Estado o municipio la indemnización por daño patrimonial prescribe en un año a partir de que se causó el daño al particular. Lo anterior parece irrisorio ya que aparentemente pareciera ser que ese plazo entre más corto sea, mejor para el ente público. Desde luego, ello matiza a la norma jurídica como un mecanismo deficiente de garantías procesales para hacer valer un derecho subjetivo del particular, porque no hay

justificación para establecer un plazo tan corto para el ejercicio de la acción a favor del particular -acción que desde luego se aleja del espíritu y finalidad del diverso derecho a una impartición de justicia pronta y eficaz-. En este sentido es posible concluir que con la regulación actual en materia de responsabilidad patrimonial del Estado **no** se satisface o **no** se tiene un mecanismo procesal efectivo a favor del particular, hecho que contraviene incluso lo que conocemos como tutela judicial efectiva. Así mismo, debe acotarse conforme a lo expuesto que en el Estado de Guanajuato no está regulada la *responsabilidad patrimonial del Estado* por error judicial, ni por actividad u omisión legislativas, lo cual desde luego viene a corroborar la limitante o carencia de ella en el marco normativo.

3. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato. Competencia.

Una vez esclarecido cuáles son los alcances de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en la *Constitución Política del Estado de Guanajuato* y de la ley reglamentaria del artículo 123 de dicho texto constitucional, además de exponer a grandes rasgos cómo es el proceso para demandar dicha responsabilidad, es conveniente ahora referir la competencia para conocer y resolver los asuntos donde se demande el pago de una indemnización al Estado por responsabilidad patrimonial, en concreto en la entidad federativa de Guanajuato. Para ello, la legislación reglamentaria prevé una diversidad de autoridades competentes para tal fin. Así tenemos que la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* establece que por responsabilidad de los poderes conocerá y resolverá:[29]

I. En el Poder Ejecutivo, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas;
II. En el Poder Judicial, ante el Consejo del Poder Judicial; y

[29] Artículo 21 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

III. En el Poder Legislativo, ante el Congreso del Estado por conducto de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

Tratándose de la responsabilidad de los organismos autónomos y solo para efectos de dicha ley:

IV. En el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, ante el Consejo General;
V. En el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, ante el Pleno;
VI. En la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado, ante el Procurador;
VII. En la Universidad de Guanajuato, ante el Rector General; y
VIII. En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ante el Pleno.

Por responsabilidad de las autoridades municipales, será optativo para el particular acudir ante el Juzgado Administrativo Municipal correspondiente o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Como se puede observar la ley da competencia para conocer de un procedimiento de naturaleza administrativa a diversos entes de la administración pública y de los diversos poderes. Ahora bien, excluyendo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo -actualmente Tribunal de Justicia Administrativa-, juzgados municipales y al Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato –que por sus funciones y naturaleza propia tienen funciones jurisdiccionales, entendiéndose por ella la función que ejercen los órganos del Estado independientes o autónomos–, a través del proceso para conocer los litigios o controversias que les plantean las partes y emitir su decisión sobre ellos así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia,[30] cabe preguntarse si: ¿las demás autoridades administrativas, órganos legislativos y autónomos tendrán no sólo la infraestructura sino el personal capacitado para poder conocer y resolver sobre los juicios de responsabilidad patrimonial ante ellos planteados por los particulares?.

[30] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, V.: *Derecho procesal mercantil y juicio oral,* México, Porrúa, 8.ª ed., 2018, p. 3.

Acaso, ¿no se convierten en juez y parte en los juicios sometidos a su conocimiento en esta materia al conocer asuntos en los cuales dichos entes no tienen autonomía o independencia?

En este contexto resulta preocupante que la justicia administrativa recaiga en autoridades y ciertos organismos “autónomos” cuya función primordial no es la de impartir justicia y que no tienen las facultades jurisdiccionales de origen en la materia. Está en juego el principio de independencia e imparcialidad que debe regir en la impartición de justicia. Respecto a esta situación es oportuno dejar claramente puntualizado el alcance de la imparcialidad judicial. Para ello, se cita una tesis aislada en dicho sentido:

> Época: Décima época
> Registro: 2018672
> Instancia: Primera Sala
> Tipo de Tesis: Aislada
> Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
> Libro 61, diciembre de 2018, tomo I
> Materia(s): Constitucional
> Tesis: 1.ª CCVIII/2018 (10.ª)
> Página: 322
>
> IMPARCIALIDAD JUDICIAL. SU CONTENIDO, DIMENSIONES Y PRUEBA.
>
> En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé el derecho fundamental de acceso a la justicia, el cual consiste en la posibilidad real y efectiva que tienen en su favor los gobernados de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones, aunado al correlativo deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en los términos fijados por las leyes relativas. Además, se establece que la impartición de justicia debe regirse por cuatro principios, de modo que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita. Ahora bien, el principio de imparcialidad, judicial tiene el siguiente contenido: Primero, exige que quien juzgue una contienda se aproxime a los hechos de la causa careciendo de prejuicios en lo subjetivo, y ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar dudas en torno a su imparcialidad. Segundo, la imparcialidad judicial debe entenderse desde dos dimensiones, mientras que su verificación puede ser objeto de dos tipos de test. Tercero, en cuanto a sus dimensiones, la imparcialidad debe ser funcional (functional in nature) y personal (personal character), la "imparcialidad funcional" deriva de la claridad en cuanto a las funciones que son asignadas a quienes imparten justicia dentro de un proceso judicial, de modo que no participen en diversos roles, no actúen en distintas instancias o carezcan de conexión con alguna de las partes, por lo cual requiere de garantías objetivas; por otra parte, la "imparcialidad personal" se presume de entrada y depende de la conducta de quien juzga respecto a un caso específico y de los sesgos, prejuicios personales o ideas preconcebidas en torno al asunto o quienes participan en él, centrándose en la capacidad de adoptar la distancia necesaria de un asunto sin sucumbir a influencias subjetivas. Cuarto, en cuanto la prueba, la imparcialidad funcional se analiza desde un punto de vista objetivo a partir de circunstancias verificables (objective test), mientras que la personal se estudia tanto desde un punto de vista subjetivo (subjective test) como desde el objetivo. La prueba objetiva se centra en identificar indicios

–usualmente normados– que puedan suscitar dudas justificadas o legítimas sobre la conducta que observarán quienes van a resolver un asunto, salvaguardando la confianza que los órganos de impartición de justicia deben inspirar a las personas justiciables. Por otra parte, la imparcialidad personal, desde un punto de vista subjetivo, se presume, salvo manifestación de quien resuelve o prueba objetiva en contrario, la cual: (a) busca determinar los intereses o convicciones personales de quien juzga en un determinado caso (por ejemplo, si ha manifestado hostilidad, prejuicio o preferencia personal, o si ha hecho que el caso le fuera asignado por razones personales); y (b) puede basarse en un comportamiento que refleje una falta de distancia profesional de la o el Juez frente a la decisión (por ejemplo, a partir de los argumentos y el lenguaje utilizado), pero sin comprender, evidentemente, la actuación oficiosa de las y los juzgadores al recabar pruebas para esclarecer la verdad. Quinto, la recusación constituye un instrumento procesal de gran relevancia para la tutela del derecho a ser juzgado por un órgano imparcial e independiente, aunque sin llegar a confundirse con el derecho mismo. Atendiendo a todo lo anterior, en las leyes se establecen diversos medios procesales para que las personas gobernadas busquen garantizar que el fallo sea imparcial, así como para que quienes juzgan hagan patente su posible riesgo de parcialidad y que se inhiban de conocer de un asunto sometido a su jurisdicción.

Impedimento 12/2017. Luis Ángel Velazco Oliva, en su carácter de apoderado legal de la Sucesión a Bienes de Octavio Fuentes San Román. 24 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Ahora bien, analizada la ley reglamentaria del artículo 123 de la *Constitución Política del Estado de Guanajuato*, es posible advertir en su contexto que el procedimiento para reclamar la indemnización por razón de responsabilidad patrimonial del Estado está compuesto por una sola instancia. Es decir, es un procedimiento que tiene una instancia terminal. Desde que fue emitida hasta hoy, no prevé un medio o recurso de impugnación contra la sentencia que condene o absuelva al Estado. De ahí que el único mecanismo de impugnación que tiene el particular en contra de la resolución pronunciada por las autoridades que conocen de dicho procedimiento y que se erigen en juzgadoras de los actos del Estado que causen un daño a los particulares es el juicio de amparo directo. Este supuesto se halla previsto en el artículo 170 de la *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; porque se está en presencia de una resolución que pone fin al juicio y respecto de la cual no procede un recurso por la que se confirme, modifique o revoque. El juicio de amparo directo, medio de control constitucional por excelencia, será entonces el medio a

través del cual los actos de autoridad sean sometidos a cuestionamiento por contravenir disposiciones constitucionales o por adolecer aspectos de inobservancia de las disposiciones que regula la ley de la materia. De ello resulta aplicable el criterio que hoy en día prevalece respecto de lo antes asentado.

> Época: Novena Época
> Registro: 166299
> Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
> Tipo de Tesis: Aislada
> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
> Tomo XXX, Septiembre de 2009
> Materia(s): Administrativa
> Tesis: XVI.2o.A.T.7 A
> Página: 3174
>
> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA RESOLUCIÓN QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, CUANDO NO REALIZAN ACTOS DE AUTORIDAD, ES DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).
>
> La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato establece en favor de los particulares un procedimiento especial para hacer efectiva la reclamación de una indemnización, debido al daño causado por la actividad administrativa irregular de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, los Municipios y los organismos autónomos, diverso al contencioso administrativo regulado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de la propia entidad. Por otra parte, aquella ley no establece un sistema de medios ordinarios de defensa de las resoluciones del procedimiento que prevé, ni en ese aspecto remite expresamente a algún otro ordenamiento, por lo que no es factible acudir supletoriamente al recurso de reclamación previsto en el artículo 308 del citado código. Por tanto, la resolución que condena a las personas morales oficiales demandadas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial al pago de una indemnización por su actividad administrativa irregular, cuando no realizan actos de autoridad, es definitiva, en términos del primer párrafo del artículo 46 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo.
>
> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.
>
> Amparo directo 56/2009. Juan Francisco Juárez Murillo. 3 de julio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: José Juan Bueno Vázquez.

Respecto a lo antes dicho, es conveniente también dejar precisado que el acto de autoridad que cause un daño a un particular por una actividad administrativa irregular no debe ser impugnado por medio de un recurso administrativo que prevea la legislación que regule el acto emitido por dicha autoridad, donde se argumenten

cuestiones de legalidad o constitucionalidad (Recurso de Inconformidad o Juicio de Nulidad). Esos actos deben impugnarse a través del medio idóneo por la naturaleza y efectos del acto (Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado). Ello dota de un papel fundamental al actuar del servidor público. Es común ver cómo ciertos actos de autoridad que ocasionan un daño son impugnados a través de vías procesales no adecuadas (recursos administrativos), donde el mal asesoramiento no conlleva a una reparación del daño causado, sino a una impartición de justicia sin trascendencia para los fines perseguidos. Los recursos administrativos constituyen el cimiento o base de toda defensa.[31] Esa defensa sirve para impugnar el acto y, en su momento, obtener una nulidad lisa y llana o simplemente para efectos, pero jamás llevará a obtener la reparación que se busca ante la existencia de un daño. Ahora bien, dentro de los principios que hay en el derecho administrativo está el principio de garantía patrimonial. Éste se entiende como aquel derecho que tienen los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las privaciones singulares que de éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos.[32] Luego entonces, el particular deberá hacer valer los medios de defensa que le concede la ley para exigir el resarcimiento del daño causado basando en este principio su pretensión.

Hasta cierto punto puede ser entendible el que la ley de la materia en el estado de Guanajuato no regule un medio de impugnación contra la sentencia dictada en el juicio de responsabilidad patrimonial contra el Estado. El recurso es una impugnación que corresponde conocer y resolverlo al superior de quien la emite. En el caso de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa su resolución correspondería al Pleno de citado tribunal. Sin embargo, en los casos donde la autoridad que resuelve sea la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, el Consejo del Poder Judicial, la Junta de Gobierno y Coordinación Política, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el Pleno del Tribunal Electoral de Guanajuato, el Procurador de los Derechos

[31] MARGÁIN MANAUTOU, E.: *El recurso administrativo en México*, México, Porrúa, 9.ª ed., 2014, p. 191.
[32] BÉJAR RIVERA, L.: *Curso de derecho administrativo*, México, OXFORD, 2009, p. 47.

Humanos, el Rector de la Universidad de Guanajuato y el Juzgado Municipal, es claro que no hay superior jerárquico en alguno de ellos y donde lo hay pudiera darse el caso de la confirmación de la resolución impugnada. Ahora bien, de haber un recurso, ¿quién resolvería el recurso?, si orgánica y estructuralmente no hay un superior jerárquico. Además, es factible que, aunado a ello, las instituciones deberían destinar recursos suficientes para contar con la estructura adecuada y tener al personal necesario y capacitado para atender de manera oportuna este tipo de procedimientos.

Por otra parte, no pasa desapercibido que actualmente en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato se cuenta con una Sala especializada que conoce y resuelve, entre otros, de los juicios de responsabilidad patrimonial promovidos contra autoridades del Poder Ejecutivo. Esa sala fue creada con motivo de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato se transforma en Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato a partir del 21 de junio de 2017, fecha en que entró en vigor la nueva *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* y en donde se estableció la competencia a favor de una Sala Especializada para tal fin.[33] Ahora bien, antes de la creación de esta sala especializada, los procesos de dicha índole eran conocidos por turno por cualquiera de las cuatro salas ya existentes del entonces denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.[34] De un modo u otro, da un poco de tranquilidad el que desde que se reguló el derecho a ser indemnizado tanto en la *Constitución Política del Estado de Guanajuato* como en la ley reglamentaria correspondiente, ya existía un tribunal autónomo con funciones jurisdiccionales en materia administrativa competente para conocer y resolver los juicios sobre responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, causa preocupación cómo lo hacen las diversas autoridades dotadas de

[33] Artículo 8 fracción II, inciso b de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato*.
[34] Artículo 20, fracción X segundo párrafo de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato* (Abrogada).

jurisdicción para conocer y resolver estos asuntos frente a los procedimientos sometidos a su conocimiento en la materia.

Por último, no está de más puntualizar que el único medio de impugnación que existe en contra de la sentencia que resuelve sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, -como lo es el Juicio de Amparo Directo-, solo le compete ejercerlo a la parte actora material, es decir al particular. Por lo que respecta al ente de gobierno demandado aplica la regla de que no puede promover dicho medio de control constitucional, dando cuenta de ello por medio del criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[35]

[35] Época: Novena Época
Registro: 163016
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo XXXIII, enero de 2011
Materia(s): Común
Tesis: 2.ª/J. 159/2010
Página: 1192

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SENTENCIA QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y GUANAJUATO).

Por regla general, las personas morales oficiales no se encuentran legitimadas para promover juicio de amparo, salvo que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales. Esto no sucede cuando en un juicio contencioso administrativo se les condena al pago de una indemnización por su actividad administrativa irregular, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado surge a partir de su actuación pública o bien, con motivo de sus relaciones de derecho público. Las personas morales oficiales demandadas no dejan de actuar como autoridades en defensa del ejercicio del poder público que les fue dotado y, por ende, el juicio de amparo directo que promuevan en su contra es improcedente, por no ajustarse al supuesto previsto en el artículo 9 de la *Ley de Amparo*. Además, no se afecta su patrimonio si se toma en cuenta que las leyes respectivas de los estados de Jalisco y de Guanajuato prevén la inclusión en el presupuesto de egresos local o municipal, de una partida especial para cubrir los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. La dependencia o entidad demandada no debe distraer recursos que le fueron destinados para realizar sus actividades públicas ordinarias.

Contradicción de tesis 286/2010. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco. 6 de octubre de 2010. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 159/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de octubre del dos mil diez.

4. La responsabilidad patrimonial del Estado en Guanajuato versus la legislación federal.

En este apartado se hace un breve análisis de lo previsto en la ley federal y se comparará, por así decirlo, con lo regulado en la ley de la materia en el estado de Guanajuato. Cabe destacar los siguientes puntos:

A. De acuerdo con la ley federal, la parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.[36] Esto indica que la competencia para conocer y resolver sobre el procedimiento de responsabilidad administrativa se le otorga a la propia autoridad generadora del daño, por ende le resta toda credibilidad e imparcialidad en el desahogo del procedimiento respectivo pues se convierte en juez y parte de sus actos.

B. En ambas legislaciones se dispone que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa no presupone por sí misma el derecho a la indemnización a favor del particular.

C. A diferencia de lo contemplado en la legislación del estado de Guanajuato –que prevé un procedimiento único y exprofeso para exigir la reclamación y establece la competencia de las autoridades para la substanciación y resolución del mismo y en donde de acuerdo a dicha ley se infiere que en contra de la resolución dictada en el procedimiento respectivo– procede el juicio de amparo directo. En la

---

Nota: Por auto de nueve de noviembre de dos mil doce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó desechar por improcedente la solicitud de modificación de jurisprudencia 17/2012, de la que fue objeto esta tesis, por falta de legitimación del promovente.

[36] Artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm.

legislación federal ante las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado, podrán impugnarse tales determinaciones mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.[37] Lo anterior resulta en cierto punto un tanto frustrante porque se obliga al particular a litigar -ya sea en sede administrativa o jurisdiccional-, la resolución que negó o que no satisfizo al particular. Se genera, con ello, otro acto administrativo en materia de impugnación, es decir, procedimiento previsto en tal legislación que no refleja un acceso e impartición eficaz de la justicia.

D. Por lo que respecta a la prescripción de la acción para demandar la responsabilidad patrimonial, la ley federal hace la distinción entre el daño material y el daño físico o psíquico de la persona. Establece el plazo de un año para el primero y de dos años para el segundo. Lo cual no ocurre en la legislación del estado de Guanajuato donde el plazo es solamente de un año,[38] y general para cualquier tipo de responsabilidad.

E. En cuanto a la acción de repetir del Estado en contra del servidor público, la ley federal no establece un plazo máximo para ejercitarse. Señala solamente que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, se determine su responsabilidad y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

F. En la ley federal se establece como ley supletoria a ésta la *Ley Federal de Procedimiento de Procedimiento Administrativo*, el *Código Fiscal de la Federación*,

[37] Artículo 24 de la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*.
[38] Artículo 51 de la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato*.

el *Código Civil Federal* y los principios generales del derecho. A su vez, la legislación secundaria del estado de Guanajuato establece que se aplicará supletoriamente a ésta las disposiciones contenidas en el *Código Civil para el Estado de Guanajuato*, lo cual, desde luego, en ambos casos abre la puerta para hacer interpretaciones erróneas en la aplicación de la ley.

A grandes rasgos, estas son las similitudes y diferencias entre una y otra legislación. Desde luego, deja con grandes inquietudes por las desventajas que hay entre las partes (particular-ente público), frente a un juicio de esta naturaleza y sobre todo, la pérdida de toda imparcialidad en las autoridades competentes para conocer y resolver los procedimientos ya mencionados. En el ámbito federal, primero se debe hacer la reclamación ante el ente generador del daño y seguirse conforme a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Después, si no se está conforme con su determinación, impugnar la misma conforme a la ley de la materia, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, como cualquier otro acto administrativo de autoridad, lo cual viene a quebrantar el principio de tutela judicial efectiva.[39] Esto es diferente de lo previsto en la legislación del estado de Guanajuato. En esta entidad

[39] DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.

De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 8 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia. Éste comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión. De ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

la resolución que se dicta en el procedimiento de responsabilidad patrimonial se le da el carácter de resolución que pone fin a un juicio y con ello el único medio de impugnación que hay en contra de la resolución dictada en el procedimiento es el medio de control constitucional por excelencia; el juicio de amparo directo.

Respecto a este último tratado, en octubre de 2019 se presentó ante el Congreso del Estado de Guanajuato el proyecto de iniciativa de ley para reformar la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* y la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato*. El único propósito fue incluir en la primera mencionada un recurso de inconformidad en contra de las resoluciones definitivas que se dicten en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y cuyo conocimiento le corresponda al presidente del Tribunal de Justicia Administrativa. Y por lo que respecta a la segunda, para adicionar una fracción en donde se le reconozca la competencia para conocer y resolver el recurso de inconformidad en contra de la resolución definitiva dictada en el procedimiento en comento.

5. La responsabilidad patrimonial del Estado y el Sistema Interamericano para la reparación del daño.

A manera de antecedente, es posible establecer que los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos en el año de 1969 redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos -también conocida como *Pacto de San José de Costa Rica*-. Esta entró en vigor el 18 de julio de 1978. Hasta la fecha cuenta con 25 países que han ratificado o se han adherido a la convención, entre ellos México.

Por un lado, su artículo 1 establece que “Los Estados Partes (*sic*) en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades recocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. Así mismo, su artículo 2 prevé que:

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En estos términos, en este apartado solo se mencionarán algunas disposiciones que sobre la responsabilidad patrimonial del Estado existen en el derecho que nace de las convenciones a favor de la persona humana. Lo anterior con la finalidad de ubicar a México como Estado parte y ver cuál es el acercamiento o alejamiento que como país hay con dicha legislación. Es así que el fundamento convencional que hay para exigir al Estado una indemnización por responsabilidad patrimonial se encuentra en el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos,*[40] y que, desde luego, dicho derecho le asiste a la persona humana en contra del Estado Mexicano, porque al ser éste parte y suscribir dicha Convención lo obliga a responder y reparar los daños causados a la persona, obligación que le impone no solo el indemnizar, sino también el prever en la legislación interna un recurso judicial sencillo y garantizar la efectividad en sus resoluciones.

De igual forma, el artículo 18 de la Convención en comento establece:

---

[40] Artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes (*sic*) se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

> Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

En cuanto al derecho a ser indemnizado por error judicial, el artículo 10 de la Convención prevé:

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

Ahora bien, de los artículos que hemos visto se advierte que el derecho a ser indemnizado por error judicial, es un derecho que los Estados parte se obligaron a respetar y garantizar en sus disposiciones internas; y, en caso de no tenerlas, se comprometieron a tomar medidas legislativas necesarias para que así sea, lo cual implica en el caso de México la incorporación de esa figura en sus leyes y hacer efectivo ese derecho. Es claro que hasta hoy, México no ha cumplido con cabalidad esa obligación derivada de la Convención. Se afirma esto porque en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no está reconocido el derecho de la persona a ser indemnizada cuando sufra un daño por error judicial. De igual forma, en la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* tampoco se reconoce el derecho a ser indemnizado por error judicial, únicamente reconoce tal derecho cuando el daño sea causado por una actividad administrativa irregular.

Al respecto cabe hacer notar que en la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* no se prevé el derecho a ser indemnizado en los casos donde hubo una privación de la libertad o condena injusta de una persona -lo que se reconoce como error judicial-. Esta situación se presenta cuando se da uno de los siguientes elementos: 1) el juzgador aplica leyes inexistentes, derogadas o inequívocamente inaplicables, 2) el juzgador considera hechos no probados o, por el contrario, deja de atender o considerar hechos no probados plenamente, 3) que el juez actúe con notoria incompetencia técnica,

impericia, imprudencia 4) la deshonestidad en el actuar del juzgador.[41] Este derecho solo lo encontramos muy acotado y regulado en el *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Lo ideal sería que no solo en la materia penal se disponga la procedencia de la indemnización a particulares por los desaciertos judiciales cometidos en las causas penales, sino que se regule también la procedencia de ese derecho en todos aquellos casos en los que por una inadecuada o deficiente impartición de justicia (civil, mercantil, agraria, laboral, ambiental, constitucional, etc.) se ocasionen daños a las personas por una inadecuada procedencia de los juzgadores al impartir justicia y que desde luego eso se regule con mecanismos procesales efectivos para hacer exigibles al Estado los daños ocasionados por su actuar y que no tenemos obligación legal de soportar.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre el derecho fundamental de las personas a ser indemnizadas al sufrir una afectación por estas circunstancias y concluir que ese derecho y la efectividad de los mecanismos procesales deben ser aún más amplios para que se cumpla con lo previsto en la norma convencional (artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*). Asimismo, cabe mencionar que solo en materia penal -concretamente en el *Código Nacional de Procedimientos Penales* en su artículo 490- es donde se regula el derecho a indemnización en el caso de reconocimiento de inocencia. De ahí en más, en ningún otro caso es procedente indemnizar a los justiciables por los errores o desaciertos judiciales que ocasionen daños a los particulares en nuestro Sistema Jurídico Mexicano. Por ello, se considera que hace falta legislar y reconocer el derecho a ser indemnizados por error judicial. De igual forma, prever los mecanismos procesales para demandar el resarcimiento de los daños causados. Con ello se cumpliría con lo contemplado en el derecho convencional y, sobre todo, que desde el texto constitucional se reconozca el derecho fundamental a ser indemnizado por error judicial y se obligue una implementación de las garantías constitucionales para su regulación y que sea posible hacer exigible y efectivo ese derecho fundamental.

[41] *Supra.,* p. 8.

Es conveniente señalar que los tipos de daños por violación a los Derechos Humanos -de conformidad con la Corte Interamericana de Derechos Humanos- pueden ser materiales e inmateriales. Los daños de carácter inmaterial engloban la esfera moral, psicológica, los daños físicos y la afectación al proyecto de vida. Complementariamente, el daño material incluye el daño emergente, el lucro cesante, el daño al patrimonio familiar y los gastos y costas.[42]

Por otra parte, en el ámbito internacional es claro que existe una serie de documentos jurídicos tendientes a la protección amplia de los derechos humanos de la persona, lo cual ha generado una gama de derechos que obligan a los países a regular o redireccionar su normativa interna. La reformulación del alcance de la reparación del daño tradicional, a través de la figura de la compensación económica hacia el concepto de reparación integral –el cual configura un remedio más amplio para reparar los daños de las víctimas a violaciones de derechos humanos–[43] es una tendencia que nos obliga a ver la reparación como una medida eficaz para la protección de los derechos humanos de la persona. Afirmamos pues, que las bases para que el sistema jurídico mexicano reconozca ampliamente el derecho de la persona a una reparación integral cuando sufra un daño están plasmadas en la normativa internacional y que desde luego estamos obligados a cumplir. Ese reconocimiento del derecho a la reparación lo prevé el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Establece:

> Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

[42] PINACHO ESPINOSA. J.: *El derecho a la reparación del daño en el sistema interamericano,* México, CNDH, 1.ª ed., 2019, p. 64.
[43] CALDERON GAMBOA, J.: *La evolución de la reparación integral en la corte interamericana de derechos humanos,* México, CNDH, 2013, p. 15.

Es cierto que en México se han presentado avances en cuanto a derechos humanos. No obstante, es necesario fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos y derechos fundamentales en la normativa interna de nuestro país, entre ellos el reconocimiento del derecho a la reparación por error judicial y por actividad legislativa. No es viable que México ratifique tratados en materia de derechos humanos y otras materias y en el ámbito interno la legislación esté intacta o se reforme limitadamente, como en el caso de la *responsabilidad patrimonial del estado* y que ello obligue a los justiciables acudir a organismos internacionales para hacer exigibles los derechos previstos en la normativa internacional ante la falta de mecanismos procesales eficientes para obtener la reparación integral de daños causados en la persona y su patrimonio. También es importante recordar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos ello de conformidad con la establecido por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país.[44]

---

[44] Registro digital: 2006225
Instancia: Pleno
Décima Época
Materias(s): Común
Tesis: P./J. 21/2014 (10.ª)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, tomo I, página 204.
Tipo: Jurisprudencia

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

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

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz

Por último, se debe tener en cuenta que para acudir a hacer exigible el resarcimiento de un daño por la violación de un derecho ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es necesario previamente agotar las instancias legales que existen internamente en el país.[45] Es decir, el mecanismo judicial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se activa de manera subsidiaria al Sistema de Justicia Nacional, lo que en otras palabras significa que ante la falta de obtención de una reparación de los daños ocasionados por el Estado y tras haber agotado todos los recursos e instancias legales, se podrá acudir por medio del procedimiento respectivo para demandar la indemnización por daños por violaciones a derechos humanos.

Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.
Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

[45] Artículo 46 párrafo 1 inciso a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé: "1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó (*sic*) 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos…".

La anterior regla no es aplicable y por tanto es causa de exclusión el agotamiento de recursos internos en los casos siguientes:

a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos, y

c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Ahora bien, la denuncia o queja de violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos deberá realizarse de manera directa por cualquier persona o entidad no gubernamental legalmente reconocida ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión, si admite la petición, solicitará un informe al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada. Ésta deberá ser enviada dentro de un plazo razonable que para tal fin fije la Comisión. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará –y los Estados interesados las proporcionarán– todas las facilidades necesarias. En casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad. De igual manera, es factible una solución amistosa. En el caso, la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención, así como un comunicado para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas. Ahora bien, la Comisión

tiene derecho a someter el caso a decisión de la Corte, la que previo su procedimiento resolverá:

1. Que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados;
2. Dispondrá, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada;
3. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.

La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.[46] Es importante considerar que México reconoce la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 8 de diciembre de 1998 y por ende desde esa fecha se somete a la jurisdicción de dicho tribunal interamericano, cuya vigencia continua toda vez que no se ha hecho denuncia alguna a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este aspecto cabe precisar que los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son importantes para la impartición de justicia en nuestro país en la materia, donde juega un papel trascendente *el control de constitucionalidad.* Este concepto se traduce en el conjunto de herramientas jurídicas por los cuales, para asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales, se realiza un procedimiento de revisión de los actos de autoridad, incluyendo normas generales, y en caso de contradicción con la Constitución se procede a la invalidación de las normas de rango inferior que no hayan sido hechas en conformidad con aquellas.

[46] El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está previsto en los artículos del 48 al 51 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* y el relativo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está previsto en los artículos 66 a 69 de dicho ordenamiento.

El fundamento de este control es el mantenimiento del Principio de Supremacía Constitucional, *el control de convencionalidad* y *el control de regularidad constitucional*. Éste se entiende como los derechos humanos en su conjunto, cuyas fuentes son las *Constitución* y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. Conforme a ello, debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano, [47] ya que por la relación entre ellos es claro que los derechos de las personas deben estar reconocidos en la ley y estar garantizados.

Es conveniente señalar que, a efecto de cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos le son aplicables lo contenido en el capítulo II y demás disposiciones en lo conducente, de la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable. Lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de nuestro país, es el conducto para informar de cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.[48]

6. Luces y sombras de la responsabilidad patrimonial del Estado en la legislación federal y en la del estado de Guanajuato. Una propuesta.

Expuesto a grandes rasgos la regulación vigente en materia de *responsabilidad patrimonial del Estado* en el ámbito federal y en el del estado de Guanajuato, es factible dejar establecido que: desde el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se acota que el Estado únicamente está obligado a responder por los daños que cause al particular por la actividad

[47] CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, M.: *El principio pro persona ante la ponderación de derechos,* México CNDH, 2018, P. 27.
[48] Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

administrativa irregular. Deja fuera la actividad judicial y la legislativa, lo cual desde luego es una limitante legislativa al ejercicio del derecho fundamental a ser indemnizado. Este acotamiento se plasma a su vez en el artículo 1 de la actual *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* donde se hace énfasis al alcance que tiene el derecho a la indemnización por tal concepto. Por lo que respecta a nuestro ámbito local, se advierte que en la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* en similares términos se encuentra delimitada la obligación del Estado a responder por la actividad administrativa irregular. En este contexto es notable el lento avance que hay en la citada legislación al regular de forma restrictiva el derecho a ser indemnizados por parte del Estado ante una responsabilidad patrimonial causada por sus servidores públicos. Aun cuando exista una ley federal sobre *responsabilidad patrimonial del Estado,* esto no quiere decir que la misma es aplicable a los actos emanados de todos los entes públicos. El carácter de la ley solo aplica a actos de los entes públicos federales, de ahí que el problema está con aquellas entidades federativas que hoy en día no tienen ley secundaria en la materia.

De igual forma, de lo analizado hasta este momento, se obtiene que no existe una homogeneidad en la legislación de la materia –tanto federal como local– en cuanto a: 1. Al procedimiento que debe seguirse para reclamar una indemnización por los daños causados con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, puesto que dichas legislaciones regulan un procedimiento distinto para tal fin. 2. La autoridad competente para conocer y resolver de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, ya que ambas leyes establecen una diversidad de autoridades a quienes se les otorga competencia para conocer y resolver de los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado. Del análisis de los ordenamientos citados observamos una gama de autoridades -administrativas y jurisdiccionales- a quienes se dota de competencia para conocer y resolver de los litigios planteados sobre responsabilidad patrimonial, lo cual pudiera dar lugar a preguntarse: ¿esas autoridades cuentan con los recursos humanos, perfil y materiales idóneos para cumplir con la atribución prevista en la ley? Ante estas

circunstancias esta diversidad de autoridades se estima innecesaria porque tanto en el ámbito federal como local existen tribunales, el Federal de Justicia Administrativa y el de Justicia Administrativa del Estado. Estos, por mandato constitucional, tienen competencia para conocer, entre otras cosas, de las impugnaciones de actos administrativos. Entre ellos ubicamos aquellos que constituyen una actividad administrativa irregular y ocasionan un daño al particular. Sin embargo, al ser la propia administración pública la que asume el papel de juzgador en un procedimiento de responsabilidad patrimonial contra sus propios actos se convierte en juez y parte en el mismo. Ello viene a quebrantar los principios de independencia e imparcialidad que debe haber en la impartición de justicia, pues los tribunales de justicia administrativa son los que tienen competencia para conocer de los procesos administrativos instaurados en contra de la administración pública y los aptos para resolver esa controversia entre el particular y el ente público. 3. Otro aspecto carente de homogeneidad es lo relativo a la indemnización. Toda vez que ésta se encuentra regulada de manera tal que la ley federal tiene tazados montos para llevar a cabo la misma, la ley del estado de Guanajuato prevé que la indemnización será conforme al criterio de razonabilidad y lo acreditado en el juicio. 4. Los plazos para demandar la *responsabilidad patrimonial del Estado* son muy cortos y diferentes en cada ley. En esta tesitura, este estudio considera que la redacción de ambas leyes en comento refleja una resistencia del Estado a responder de manera cabal e íntegra por la actividad administrativa irregular que genere un daño al particular y que no está obligado a soportar y, más aún, a responder por los daños causados por error judicial o actividad legislativa. Así mismo, es inadmisible que la ley establezca la prerrogativa al Estado de pagar en parcialidades la indemnización al particular cuando se exceda de la disponibilidad presupuestal de los sujetos obligados, dejando a su suerte el pago al presupuesto del siguiente ejercicio fiscal asignado al ente público generador del daño. Hasta cierto punto es una prerrogativa del Estado frente al particular afectado dentro del procedimiento que conlleva a una desigualdad procesal.

Por otra parte, la regulación de la *responsabilidad patrimonial del Estado* está delimitada y por ende también lo está el derecho del particular para demandar la misma. En el texto constitucional, la legislación secundaria y en la jurisprudencia se excluye a la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial y por actividad legislativa y que causen daños al particular. Dejan, desde luego, desprotegido al particular contra aquellos actos de esta índole en los que se vea afectado. Pues como hemos visto, es notable esa actitud del Estado a responder de manera limitada por los actos irregulares de sus servidores públicos y que han causado un daño al particular mismo que no está obligado a soportar. Esa aceptación de responder debería ser lisa y llanamente integral sin limitantes. Es decir, debería estar reconocida de manera expresa y amplia tanto en el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como en la legislación secundaria la *responsabilidad patrimonial del Estado*. Por ende, el derecho subjetivo del particular a ser indemnizado por los daños sufridos. Resulta notable que en el inicio de la tercera década del siglo XXI, el Estado Mexicano aún establezca límites en la legislación a su obligación de responder por los actos de sus servidores públicos que causen daños a los particulares y deje, con ello, en estado de desamparo y vulnerabilidad a aquellas personas que sufran un daño por resoluciones judiciales o leyes que atenten contra su patrimonio o persona. Prueba de esta afirmación es que hoy en día hay entidades federativas que no tienen regulada en su *Constitución* local y en su legislación secundaria ni siquiera la *responsabilidad patrimonial del Estado* por actividad irregular. Así dejan al particular en un estado carente de medios de impugnación y procedimientos propios para demandar al Estado. Por ello, los afectados deben acudir a juicios del orden civil o de amparo para demandar sus pretensiones y comenzar a recorrer el camino sinuoso para lograr una indemnización.

En este orden de ideas, al reconocer la *Constitución mexicana* el derecho a ser indemnizados por la actuación irregular de los servidores públicos, ese derecho también está protegido y relacionado con otros derechos inmersos en dicho ordenamiento jurídico, como lo es el derecho de una impartición de justicia integral

e imparcial. Ahora bien, como esa actuación irregular pudiera afectar un derecho humano, se debe considerar lo previsto en el artículo 1 –tercer párrafo– de la *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*:

> 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.

Por tanto, la indemnización por las violaciones a derechos humanos derivada de una actividad irregular del Estado debe estar garantizada en todos sus términos de conformidad con las disposiciones de carácter internacional y derecho interno que protegen el derecho humano vulnerado. Esto obliga al Estado Mexicano a expedir leyes que permitan a la persona el contar con el reconocimiento de dichos derechos y con las garantías procesales necesarias para hacerlos efectivos y exigibles en el caso de una violación que implique un daño a la persona en sus derechos.

Por ello se propone que se realicen reformas legales, en los ámbitos federal y local, a efecto de que se incluya en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en la *Constitución* de cada entidad federativa la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial y por actos u omisiones legislativos. Además, debe emitirse una ley general que regule de manera pormenorizada *la responsabilidad patrimonial del Estado,* desde la competencia para conocer de los procedimientos para exigir la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado en sus tres vertientes -por daño material, personal y moral-, por actos emanados de los entes públicos federales, estatales y municipales. La competencia debe recaer en los tribunales de justicia administrativa y no en otros entes públicos como actualmente está regulado. La propuesta de que la competencia la tengan los tribunales de justicia administrativa es con el fin de salvaguardar los principios de independencia jurisdiccional, imparcialidad, legalidad, objetividad, competencia,

etc., que permitan garantizar a los justiciables un estado constitucional de derecho. Así mismo, dicha *Ley General* debe regular lo relativo a la forma de indemnizar al particular y evitar establecer limitantes en el pago de indemnización por cuestiones de disponibilidad presupuestal y suprimir montos máximos para indemnizar. Se parte de la base que la administración pública debe respetar el *principio de garantía patrimonial* y el *derecho fundamental a la indemnización*; y, finalmente, obligar a las legislaturas estatales a la emisión o actualización en su caso de su legislación secundaria en la materia. A la par de esa ley general se considera necesario también la emisión de un *Código Nacional de Procedimiento Administrativo* para reparaciones por *responsabilidad patrimonial del Estado*. Este código deberá prever un procedimiento para demandar al ente público generador del daño, establecer medios de impugnación, pruebas, recursos, los plazos y formas de ejecutar las resoluciones condenatorias a favor de los particulares, tanto nacionales como internacionales, así como las responsabilidades de las autoridades en caso de incumplimiento, normatividad que se propone con el fin de que el particular cuente con mecanismos procesales eficaces para demandar el resarcimiento de los daños ocasionados en su persona o patrimonio.

Es claro que el sistema de *responsabilidad patrimonial del Estado en México* y en el estado de Guanajuato es endeble, por las limitaciones que prevé en cuanto al reconocimiento del derecho subjetivo a favor del particular. Además, hay entidades federativas en nuestro país que aún no tienen en su legislación local una ley que regule la responsabilidad patrimonial del Estado -al menos por actividad administrativa irregular- por actos de los entes públicos. Dejan con ello en completo estado de indefensión al particular; o bien, las entidades federativas que la regulan solo reconocen la responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular y está sujeta a montos máximos en perjuicio del particular.

Al contar con una normativa amplia e integral sobre *responsabilidad patrimonial del Estado* se daría un avance significativo en la justicia nacional enfocada a la norma internacional, a efecto de garantizar el respeto a los derechos

subjetivos y humanos de los particulares por parte del Estado. Se insiste, no basta la ratificación y firma de tratados internacionales por parte del Estado Mexicano; es necesario adecuar la normativa nacional y hacerla cumplir; así como reestructurar los órganos de impartición de justicia para estos fines. No es coherente que los particulares deban recurrir a los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a exigir la indemnización que les fue negada por la justicia nacional. O que por falta de regulación deje de determinarse que el Estado es responsable por incumplimiento de los tratados internacionales y de violaciones a derechos humanos y se emita una resolución coercitiva a nuestro país para que cumpla lo que desde un inicio pudo haber cumplido y no hizo bajo el argumento de que la ley no le permite o no regula tal o cual circunstancia en la materia o, que resolvió a discreción conforme a la normativa aplicable al caso concreto.

No olvidemos que México, conforme a los tratados internacionales que ha ratificado, está obligado a legislar en su derecho interno y hacer efectivos esos derechos. Al adherirse el 24 de marzo de 1981 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se obligó a su cumplimiento, máxime que no había reservas en aquellas prerrogativas vinculadas a la reparación de faltas de servidores públicos. Con ello está obligado internacionalmente a modificar la legislación e incluir la responsabilidad patrimonial por error judicial, situación que hasta el día de hoy no ha hecho. Igualmente, debemos tener en cuenta que la jerarquía normativa que adquiere la citada Convención la encontramos en el artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, misma que se ve robustecida por criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de Nación.

En este contexto, al estar involucrados derechos humanos en el tema de responsabilidad patrimonial del Estado, resulta importante el enfoque que a éstos le ha dado la jurisprudencia de nuestro país. De ello depende también el avance en dicha materia. Al respecto, se ha determinado por nuestro Tribunal Constitucional que es una obligación ineludible de la autoridad jurisdiccional ejercer el control de convencionalidad aun de oficio y cuyo incumplimiento vulnera el mandato

constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos y compromete la responsabilidad internacional del Estado Mexicano. Sin embargo, la propia Suprema Corte hizo algunas acotaciones al alcance y aplicación de los tratados en materia de derechos humanos. Los derechos humanos contenidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en los tratados Internacionales en los que México sea parte constituyen el parámetro de regularidad constitucional, con la salvedad de que si en la Constitución hay alguna restricción o limitante al derecho humano prevalecerá lo previsto en ella. Este criterio implica un freno al reconocimiento pleno de un derecho en el ámbito internacional, como lo es el derecho a la indemnización por error judicial, donde si bien el mismo está reconocido en la Convención Americana, lo cierto es que en la *Constitución mexicana* no lo está. Por ello, ante esa limitante y atendiendo el criterio en comento prevalece lo establecido en la norma constitucional, es decir, el reconocimiento únicamente de la *responsabilidad patrimonial del Estado* por actividad administrativa irregular.

A lo anterior le fortalece además el diverso criterio que la Suprema Corte ha puntualizado: la jurisprudencia no estará sujeta a control de constitucionalidad y control de convencionalidad *ex officio* por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, porque de ser así perdería su carácter de obligatoria, lo que ocasionaría falta de certeza y seguridad jurídica. Con ello desde luego se blinda jurídicamente la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país al hacer una interpretación en los términos expuestos estancando la posibilidad encontrar en el texto constitucional el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial y por actividad u omisión legislativa. Esta condición representa un problema que debe atenderse en forma global desde el poder legislativo con el fin de tener un legislación acorde y congruente entre la normativa de carácter internacional y la nacional. El Estado debe dejar a un lado su irresponsabilidad en este aspecto, pues con ello demuestra el incumplimiento a obligaciones internacionales que están vigentes.

Para finalizar, es primordial que además de la reforma legislativa necesaria para el marco jurídico mexicano es necesaria también la reconsideración de nuestro Tribunal Constitucional a efecto de dar curso a la consolidación de un sistema pleno y amplio de *responsabilidad patrimonial del Estado* en México. Los avances ya comentados en esta materia realizados en el año del 2002 han quedado al inicio de la tercera década del siglo XXI en un estancamiento de este derecho sustantivo. No olvidemos que la mutación del término indemnización en el ámbito internacional al de reparación integral muestra un avance con el fin de garantizar la efectividad de ese derecho y que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sean aplicados en toda su extensión en la función jurisdiccional de nuestro país y con ello hacer efectivo el derecho. La situación actual de la normativa analizada nos permite conocer las carencias que tiene la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, la propia *Constitución para el Estado de Guanajuato* y la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.* Esta última, a quince años de haber sido publicada, no ha tenido avances en cuanto al reconocimiento de una responsabilidad patrimonial del Estado que no sea por actividad administrativa irregular. Por tanto, es necesario e imperante las reformas legislativas de fondo desde la ley suprema hasta la legislación secundaria local.

Conclusiones

Una vez dada la definición de *responsabilidad patrimonial* para efecto de nuestro tema, recapitulemos y recordemos que es entendida como la obligación de reparar o indemnizar por parte del Estado el daño causado a un particular con motivo de una actividad irregular. De tal forma, podemos establecer que es un derecho subjetivo del particular o un derecho fundamental de rango constitucional el reclamar al Estado la indemnización correspondiente por el daño causado. Así pues, sabemos que sus elementos o requisitos para que proceda son: los sujetos, la existencia de un daño, el nexo causal, la culpa y la acción u omisión. Así mismo,

podemos decir que tenemos los elementos necesarios para diferenciar qué es la responsabilidad civil, administrativa y patrimonial del Estado, lo cual nos permitirá además ubicar perfectamente la responsabilidad que nos atañe, es decir, la responsabilidad patrimonial del Estado.

De igual forma, concluimos que no obstante las reformas en el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado y de responsabilidad patrimonial del Estado, se aprecia que, ante la emisión de una ley federal como consecuencia de las reformas constitucionales en ambas materias, se dispone la adecuación de la legislación por parte de cada entidad federativa. Aun cuando se fijan plazos considerables para tal fin, se termina emitiendo en lo local una ley que viene a replicar gran parte de las disposiciones de la legislación federal; pero sin que ello sea obstáculo para nuestro tema de estudio. Podemos decir que hoy en día al menos ya hay y existe evidencia de un avance –lamentablemente tardío-, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de responsabilidad patrimonial del Estado. No sólo se reconoce el derecho subjetivo fundamental del particular para reclamar al Estado la indemnización por un daño causado por una actividad administrativa irregular, sino que también se advierte una legislación deficiente en la cual podemos ver que el Estado aún se resiste a ser responsable cabalmente de los daños que se causen por lo entes públicos y en donde en la legislación secundaria se acota que solo por actos administrativos irregulares el Estado es responsable. Para dar un ejemplo claro, el propio artículo 109 constitucional es limitativo de ese derecho, pues solo regula una responsabilidad extracontractual donde se dejan de lado los actos legislativos y actos jurisdiccionales en los cuales el Estado también puede causar un daño a las personas en sus derechos humanos y derechos fundamentales. De ahí que consideramos que hay mucho por avanzar en esta materia, no olvidemos que el derecho como fenómeno social debe cambiar a la par de los cambios y exigencias de la sociedad.

Aunado a ello, podemos afirmar que es hasta el año 2002 en que se introduce en nuestro texto constitucional tal derecho subjetivo. Ello obligó, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal a la actualización y armonización de la legislación existente en dicha materia. Y no obstante las múltiples reformas y adecuaciones que se han realizado en la materia, aún queda pendiente adecuar varios aspectos para que sean acordes al derecho convencional, tanto en el texto constitucional como en la legislación secundaria y local. El Estado no debe supeditar la indemnización a la existencia de presupuesto y en atención al caso previsto en la norma constitucional y a porcentajes enunciados en la normatividad federal por la simple y sencilla razón de que la reparación o indemnización del daño debe ser integral. Es decir, que el daño es cuantificable y por ende en esos términos debe resarcirse en su totalidad y no bajo parámetros que resultan contrarios a los propios principios de derecho, mismos que desde luego ameritan un estudio en donde se detalle cómo están regulados y los *pros* y *contra* que existen en la ley.

Por último y para dar cierre a la idea anterior, debemos de hacer énfasis en que es necesaria también una reforma constitucional para ampliar la obligación del Estado y fortalecer el derecho subjetivo del gobernado. El fin, con independencia del tipo de daño causado y comprobado, es dotar al particular para que pueda siempre exigir su indemnización a aquel, ya que, de lo contrario, ese derecho fundamental seguirá acotado o restringido y sujeto a medios de impugnación en una ley federal y estatal con vicios propios y de origen, que desde luego afectarán la efectividad en el acceso y la impartición de justicia.

En este contexto y una vez realizado el análisis de la regulación de la responsabilidad patrimonial del estado en Guanajuato, es factible establecer que la normatividad que al día de hoy se tiene viene arrastrando vicios similares que se acunan en la legislación federal y, lo que es peor, se tiene en el marco de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Lo anterior, por un lado, no otorga con plenitud este derecho fundamental y, por otro, no da las garantías procesales necesarias al particular para demandar el pago de una indemnización al

Estado. Es notable también cómo se pone un límite a ese derecho subjetivo reconocido tanto en la *Constitución federal* como en la del estado de Guanajuato, al establecerse que el Estado es responsable solo de los daños que cause con motivo de su actividad administrativa irregular y que la misma tiene el carácter de objetiva y directa. También llama la atención el hecho de que la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato* establezca un procedimiento diverso al federal para el pago de una indemnización. En ella se advierte limitantes al derecho del particular en caso de ser procedente la acción de *responsabilidad patrimonial*. Igualmente, cobra relevancia la gama de entes de gobierno que tienen competencia para conocer y resolver el procedimiento para demandar la *responsabilidad patrimonial* del Estado en Guanajuato, lo cual desde luego no garantiza la imparcialidad que debe prevalecer en la impartición de justicia.

Así pues, resulta cuestionable el contenido de la normatividad que regula la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país; desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Federal sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado*, la *Constitución Política del Estado de Guanajuato* y la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato*, como normas rectoras del derecho humano a la indemnización por daños ocasionados por una actividad administrativa irregular del Estado.

Resulta necesario e indispensable que los poderes legislativos federal y local realicen las adecuaciones necesarias -en el ámbito de sus competencias- al texto de las *Constituciones federal* y *local*, así como a la *ley federal* y *local* que se emitieron para tal fin. De esta forma, el particular tendrá realmente un derecho fundamental integral y amplio, además de un medio de impugnación homogéneo para demandar el pago de una indemnización, que además permitirá que se regule de manera apropiada lo relativo a la indemnización. En realidad, solo se tiene una legislación deficiente que desde luego no cumple con los fines propios para garantizar al gobernado las garantías procesales y efectivas para hacer valer sus derechos en esta materia.

En suma, resulta necesario y fundamental para nuestra perspectiva y visión hacer énfasis en que mientras no se tengan las garantías procesales efectivas para exigir el pago de indemnizaciones por *responsabilidad patrimonial* no se podrá garantizar un Estado de derecho para beneficio de sus gobernados. Por ende, éstos tendrán no un mecanismo eficaz para controlar y exigir al poder público, pues ese instrumento jurídico vigente carece actualmente de los derechos fundamentales y mecanismos procesales para tal fin.

Bibliografía

BÉJAR RIVERA, L.: *Curso de derecho administrativo,* México, OXFORD, 2009.

BEJARANO SANCHÉZ, M.: *Obligaciones civiles*, México, OXFORD, 1999.

CALDERON GAMBOA, J: *La evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos,* México, CNDH, 1.ª ed., 2013.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, M.: *El principio pro persona ante la ponderación de derechos,* México, CNDH, 1.ª ed., 2018.

CASTRO ESTRADA, A.: *Propuesta de incorporación de la responsabilidad patrimonial del estado, a nuestro régimen constitucional y legal, México, Instituto de Investigaciones Jurídica*s, UNAM, 1999.

CASTRO ESTRADA, A.: *Responsabilidad patrimonial del estado,* México, Porrúa, 4.ª ed., 2016.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, L.: *Elementos de derecho administrativo primer curso,* México, LIMUSA, 2010.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, L.: *Elementos de derecho administrativo segundo curso,* México, LIMUSA, 2010.

ESCRICHE, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Colombia, Temiss, 1998.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, V.: *Derecho procesal mercantil y juicio oral, México*, Porrúa, 8.ª ed., 2018.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, E.: *Derecho de las obligaciones,* México, Porrúa, 19.ª ed., 2012.

MARGAÍN MANAUTOU, E.: *El recurso administrativo en México,* México, Porrúa, 9.ª ed., 2014.

MOGUEL CABALLERO, M.: *La responsabilidad patrimonial del estado*, México, Porrúa, 1.ª ed., 2006.

PINACHO ESPINOSA, J.: *El derecho a la reparación del daño en el sistema interamericano,* México, CNDH, 1.ª ed., 2019.

PINA, R.: *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2003.

ROLDAN XOPA, J.: *Derecho administrativo,* México, Oxford University Press, 1.ª ed., 2017.

SÁNCHEZ PICHARDO, A.: *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento,* México, Porrúa, 1.ª ed., 2011.

SERRA ROJAS, A.: *Derecho administrativo segundo curso,* México, Porrúa, 26.ª ed., 2010.

Legislación nacional e internacional (digital e impresa)

Código Civil para el Estado de Guanajuato.

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Código Nacional de Procedimientos Penales.
Constitución Española.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
Constitución Política del Estado de Campeche.
Constitución Política del Estado de Chiapas.
Constitución Política del Estado de Chihuahua.
Constitución Política de la Ciudad de México.
Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Constitución Política del Estado de Hidalgo.
Constitución Política del Estado de Jalisco.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
Constitución Política del Estado de Sinaloa.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.
Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.
Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios.
Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Nuevo León.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios.
Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala.
Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
Ley Federal sobre Celebración de Tratados.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.
Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato.
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.
Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Páginas de internet consultadas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fecha de última consulta el 27 de enero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
- Ley Federal de Responsabilidad Administrativa, fecha de última consulta el 26 de enero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
- Constitución Política del Estado de Guanajuato, fecha de última consulta el 27 de enero de 2021 en: https://www.congresogto.gob.mx/
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, fecha de última consulta el 27 de enero de 2021 en: http://www.corteidh.or.cr/
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, fecha de última consulta el 28 de enero de 2021 en: https://www.congresogto.gob.mx/
- Ley Responsabilidad Administrativas para el Estado de Guanajuato, fecha de última consulta el 28 de enero de 2021 en https://www.congresogto.gob.mx/
- Constitución Española, fecha de última consulta el 27 de enero de 2021 en https://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf.

– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes, fecha última consulta el 1 de febrero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm
– Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, fecha de última consulta el 1 de febrero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm
– Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur, fecha de última consulta el 1 de febrero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua, fecha última consulta 1 de febrero del 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm..
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, fecha de última consulta el 1 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm
– Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza, fecha de última consulta el 31 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima, fecha última consulta el 31 de enero de enero del 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Nuevo León, fecha de última consulta el 31 de enero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca, fecha de última consulta el 2 de febrero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.

– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, fecha de última consulta el 2 de febrero del 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, fecha de última consulta el 2 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, fecha de última consulta el 2 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios, fecha de última consulta el 2 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala, fecha de última consulta el 2 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.
– Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fecha de última consulta el 2 de febrero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm.