

# Sobre la adecuación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado

Renato Alberto Girón Loya | 10 de Septiembre de 2019



Del constante ejercicio del análisis jurídico suelen brotar asignaturas pendientes que día a día renuevan (o replantean) las aristas de sus propias problemáticas, puesto que estas últimas a su vez evolucionan a la par de los acontecimientos sociales y del desarrollo de la ciencia jurídica.

Una de esas temáticas, y que vale la pena retomar, es la concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado desde su reforma constitucional central en el año 2002; la cual presenta una particularidad en el acotamiento de su conceptualización; ello debido a que transitó de una responsabilidad "subjetiva" y "subsidiaria" a una "objetiva" y "directa".<sup>[i]</sup> Con la actual regulación legislativa sobre el tema, cabe señalar, podemos entender la responsabilidad patrimonial del Estado como la obligación extracontractual, objetiva y directa, que nace como consecuencia de la comisión, por la actividad administrativa irregular del Estado, respecto de los daños y perjuicios de los bienes de los particulares que no tienen la obligación jurídica de sufrírselos.<sup>[ii]</sup>

La responsabilidad patrimonial del Estado como institución jurídica tiene su fundamento constitucional en el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual circunscribe dicho mecanismo de la siguiente manera:

*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 en relación a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".<sup>[iii]</sup>*

Ahora bien, consideramos esencial centrar un esfuerzo de análisis propositivo a partir del texto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), como reguladora del artículo 109 constitucional, aunque el mismo no exija esa derivación legislativa de manera expresa.

Sobre este tenor vale la pena transcribir el siguiente extracto:

*A pesar de mantener una teoría directa y objetiva, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado matiza la teoría de la lesión antijurídica al eliminar el caso fortuito, la fuerza mayor y las circunstancias imprevisibles de las causales de indemnización (una matización que se antoja correcta). El procedimiento se inicia ante la propia instancia responsable como lo marca el artículo 18 constitucional, ajustándose procesalmente a la LFRPE en la vía jurisdiccional (...) <sup>[iv]</sup>*

Las líneas que anteceden destacan por puntualizar los requisitos mínimos que el particular debe acreditar para ejercer dicha acción, pues solo requiere acreditar el daño causado probando la relación causa-efecto, o el nexo causal de la lesión patrimonial, la acción administrativa anómala imputable al Estado, o bien la concurrencia de hechos o causales en la pluralidad de participación de otros agentes en la acción reclamada. En esa coyuntura cabe resaltar la importancia de algunos criterios como el sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante tesis publicada el 25 de abril de 2014, en el *Semanario Judicial de la Federación*, el cual señala sustancialmente los requisitos a colmar para exigir el pago indemnizatorio al Estado en razón de su actividad irregular.<sup>[v]</sup> Entre ellos, *la existencia de un daño; mismo que debe ser efectivo, económicamente e individualizado en relación con una o varias personas; que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular la cual puede consistir en la prestación del servicio público de salud; el nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública.*<sup>[vi]</sup>

Quizá, como el punto más importante de reflexión y retrospectiva, habría que replantearse lo que el régimen transitorio en su momento dispuso en cuanto a que, no solo la Federación sino también las Entidades federativas y sus municipios expedirían leyes "espejo" para regular formalmente las cuestiones, sobre todo procedimentales, de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta mora legislativa, a la que hacemos referencia, se ha extendido por 17 años; aún y considerando que más de la mitad de los Estados ya cuentan con una ley de responsabilidad patrimonial, nos todavía algunos los que faltan de impulsar propuestas o iniciativas en este respecto; por ejemplo, Sinaloa, Chiapas, Tabasco, Campeche o Sonora.

Más allá de las Leyes de Responsabilidad Patrimonial estatales existentes, se advierte una falta de uniformidad respecto de los instrumentos o figuras que caracterizan el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial. Ejemplo de ello son las siguientes:

- **Obtención de seguros.** No existe una paridad u homologación en las entidades federativas en cuanto a establecer si la posible contratación de seguros por responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios;<sup>[vii]</sup> es una facultad u obligación del Estado. Desde un punto de vista pragmático consideramos que sería una buena práctica que los estados llevarán a cabo dicha contratación de seguros (sea vinculante o no), con el fin de contar con una mayor capacidad de respuesta ante la obligación jurídica de solventar reparaciones al particular, amén de resarcir a los particulares mediante el ejercicio de derecho de repetición contra servidores públicos responsables de la acción u omisión lesiva del Estado.
- **Inclusión de una partida presupuestal.** Entiéndase no solo como un monto considerado para el pago de las responsabilidades patrimoniales en que pueda incurrir el Estado, en relación a la posibilidad de contratación de seguros; sino también como la determinación de indemnizaciones que no fueron cubiertas en el ejercicio inmediato anterior. Se subraya también que deben establecerse mecanismos y cálculos específicos para que las leyes estatales de responsabilidad patrimonial puedan ajustar la fijación de los montos adecuados para el pago de la probable responsabilidad que llegase a generarse.
- **Derecho de repetición.** La LFRPE lo delimita o puntualiza como el derecho a "repetir" a los servidores públicos a los que se les compruebe responsabilidad por una infracción grave, con el fin de que indemnicen a los particulares que resulten afectados; lo anterior vía procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En este sentido, es de suma importancia tomar en cuenta los criterios de determinación del monto que establece la LFRPE en su artículo 35. Esto último como una salvedad o recurso para que el Estado finque responsabilidades directas y objetivas circunscritas a las acciones de particulares; sin que por ello deba demorarse el resarcimiento al particular que debe cubrir al Estado, puesto que esa efectividad y celeridad de la reparación debe ser primordial para colmar el mandato constitucional de la responsabilidad patrimonial.

Esta acción ha sido también identificada como "acción de regreso"<sup>[viii]</sup> o "repetición de lo pagado" en la cual no se pretende separar el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, sino por el contrario, complementarlos entre sí, ya que la conjunción de ambos sistemas debe tender a la disuasión de conductas ilícitas y que, a su vez, procure un factor de control en la Administración Pública que procure al aumento progresivo de la calidad de los servidores públicos y de los organismos estatales.

No obstante que la Constitución obligó a las entidades federativas a legislar respecto de la responsabilidad patrimonial, tenemos que, este carácter jurídico-vinculante quedó impreso y patente en el ejercicio de los rubros, aún y ante la falta de normatividad estatal en dicho rubro<sup>[ix]</sup> por medio del juicio de amparo. Empero, no debe delegarse toda la carga jurisdiccional a dicho medio de control sino que debe buscarse una modificación al texto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial que busque un impulso o precisión terminológica para decidir, de una vez, la línea de debate (que permanece vigente) en la responsabilidad patrimonial respecto de la definición y el alcance de lo que debe entenderse por "actividad irregular del Estado". Al respecto, la Suprema Corte de Justicia determinó en el año 2014 excluir los casos en donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública;<sup>[x]</sup> lo que sigue pendiente es la precisión inequívoca, e incluso, hasta catalogada; es decir apuntalar qué debe entenderse por actividad regular o irregular. Aunque, mediante la publicación de tesis aisladas, los Tribunales Colegiados de Circuito han introducido nuevos elementos para acotar la concepción de la actividad estatal y han aludido a la doctrina francesa concerniente a la expresión "fallo del servicio", dando a entender que se concibe como el mal funcionamiento o deficiencia anormal del servidor público (por falla o deficiencia).<sup>[xi]</sup>

Esto último puede entenderse como la necesidad de poner en la mesa de análisis la ampliación de casos en que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado, más allá de la ejecución o concreción de un hecho ilícito o de un acuerdo ilegal, y que debiera permear en todo ilícito o bien mueble propiedad del Estado que lesione la esfera jurídica de un particular, como en el caso de un atropellamiento de particular por un vehículo propiedad del Estado o la lesión de particulares por actuaciones de la policía, lo que de momento se encuentra lejos del alcance y de la actividad legislativa y jurisprudencial. En este punto faltaría realizar un estudio exhaustivo de derecho comparado respecto al marco internacional en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, como en los países donde incluso el error judicial o legislativo cae dentro de esta categoría; aunque en este sentido, algunos, como el Ministro Alberto Pérez Dayán (en el caso de leyes y decretos) aseveran que esto conllevaría a generar una duplicidad con el recurso de inconstitucionalidad o una eventual masificación de demandas de indemnización.<sup>[xii]</sup>

En definitiva, al día de hoy, la responsabilidad patrimonial del Estado es un tema poco explorado y cambiante; sobre todo en cuanto hace a los procedimientos específicos de indemnización y la estandarización de sus elementos primordiales; ello con el fin de garantizar una mayor regulación en la contratación de seguros, en la definición de los procedimientos de repetición; de revisión de los cálculos hechos en los ejercicios presupuestales para las partidas integradas bajo este supuesto entre otros; lo que supone cumplir con el principio de supremacía constitucional por medio de la observancia del régimen transitorio que nuestro máximo ordenamiento dispuso para cumplir con los aforismos jurídicos que expresan lo siguiente en relación al correcto funcionamiento de la Administración Pública: "que acte, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio".<sup>[xiii]</sup>

**Renato Alberto Girón Loya.** Maestro en Amparo por la Universidad Durango Santander. Director Jurídico del Instituto de Tratamiento y de Aplicación de Medidas para Adolescentes del Estado de Sonora. Twitter: @renatogironloya

[i] Rivera León, M. (2012). *Responsabilidad Patrimonial del Estado: Algunas Consideraciones*. Revista de la Facultad de Derecho de México (62) 257, 337-355.

[ii] Juárez Mejía, G. H. (2010). *Notas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado*. Estudios Jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete, Tomo I, México: Porrúa-UNAM, p. 244.

[iii] El texto se ha mantenido sin modificación desde la reforma constitucional del 14 de junio de 2002, aunque en aquel entonces se encontraba plasmado en el artículo 113 constitucional. (La última reforma publicada fue en 2015)

[iv] *Ibidem*

[v] Mosri Gutiérrez, M. (jul./dic. 2015). *Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción*. Cuest. Const. (33), 133-155. Recuperado de <http://bit.ly/2U83oKV>

[vi] Tesis 1a. CLXXI/2014, de rubro Responsabilidad Patrimonial del Estado. Requisitos para que proceda. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª Época. Reg. digital 2006255. Disponible en: <http://bit.ly/2MHQ5QE>

[vii] Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

[viii] Castro Estrada, Á. (2012) *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo*. Recuperado de: <http://bit.ly/2L1F68t>

[ix] Véase nota i *supra*.

[x] Cambero Quezada, G. (2015) *La Evolución de las Responsabilidades Patrimonial del Estado y de México*. Letras Jurídicas, Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénaga. No.10, 1-26. Recuperado de <http://bit.ly/2PK9j08>

[xi] *Ibidem*

[xii] Requena, C. (8 oct. 2017). *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. El Economista. Recuperado de: <http://bit.ly/30DI0RT>

[xiii] Véase nota viii *supra*.

## Comentarios

José David Ortega García

Mié, 25/09/2019 - 08:02

Excelentes investigación jurídica que sirve de apoyo para mi labor como docente.

Respuesta

Diego Cueto

Mar, 14/04/2020 - 17:38

Excelente artículo.

Respuesta

## Añadir nuevo comentario

Su nombre \*

Correo electrónico \*

El contenido de este campo se mantiene privado y no se mostrará públicamente.

Comentario \*

Acerca de formatos de texto <sup>?</sup>

- No se permiten etiquetas HTML.
- Saltos automáticos de líneas y de párrafos.
- Las direcciones de correos electrónicos y páginas web se convierten en enlaces automáticamente.

No soy un robot

Guardar

Ver más »

### Breve historia militar

Daniel E. Torres Checa

### Hacia la senda de una transformación constitucional: Suprema Corte de Justicia de la Nación

Pablo Rodolfo Luna Herrera

### La tutela judicial efectiva y el lenguaje de las sentencias

René A. Ramírez Benítez

### La libtidad de tránsito en tiempos del Covid-19

Héctor Ivar Hidalgo Flores