

I. Antecedentes

México

A partir del siglo XX, se estableció la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios con motivo de su actividad regular, oficial, pero para hacerla efectiva, se requería que el causante de la lesión patrimonial fuera declarado responsable y no tuviera bienes, o teniéndolos que no fueran suficientes para resarcir el daño reclamado; es decir era un sistema de responsabilidad subsidiaria y subjetiva.

El 10 de enero de 1994 se publicaron los artículos 1927 y 1928 del Código Civil y la adición al 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el artículo 1927 quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, con la calidad de solidaria, por los daños y perjuicios que sus servidores causaran en ejercicio de sus funciones como consecuencia de ilícitos dolosos, sino seguiría siendo subsidiaria.

Por otra parte, el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 33 de la actual ley, previó la reclamación de los particulares que hubieren sufrido daños y perjuicios como resultado de una actividad ilegal de un servidor público

No fue sino hasta la reforma que introdujo el actual segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, publicada el 12 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, cuando se resolvió, por un lado, la dicotomía “responsabilidad objetiva-responsabilidad subjetiva” y, por el otro, el de “responsabilidad subsidiaria- responsabilidad directa” en que se debatía la doctrina del momento.

Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por 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”.

A nivel federal, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2005 y tuvo por objeto el siguiente:

“ARTÍCULO 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por **objeto** fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, 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.”

Este ordenamiento derogó el artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 1927 del Código Civil Federal.

Este nuevo ordenamiento fijó las bases y procedimientos para indemnizar a quien sufra daños por la actividad administrativa irregular del Estado; establece la responsabilidad objetiva y directa.

La Constitución republicana de 1931, mantuvo la línea de los Estados modernos europeos de responsabilizar a los funcionarios públicos directamente hasta el siglo XX. La primera Ley que reconoció específicamente el régimen de responsabilidad civil para la Administración local fue la Ley Municipal de 1935. Posteriormente, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y el Texto Refundido en materia de Régimen Local de 1955 dieron pasos adelante en la depuración del sistema de responsabilidad de la Administración (estatal en un caso y local en el otro).

Hasta 1978 se consigue un régimen jurídico de responsabilidad patrimonial de la Administración garantista con la promulgación de la Constitución vigente, que consagró el principio de responsabilidad de los poderes públicos (regulado en el artículo 9.3), el de reserva exclusiva de la competencia del Estado para la determinación del sistema de responsabilidad extracontractual de todas las Administraciones Públicas (regulado en el 149.1.18) y ofreció un marco constitucional adecuado para la delimitación de la responsabilidad de la Administración con el artículo 106.2 que consagra el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, con excepción de los casos de fuerza mayor.

II. Marco Legal

México

Constitución Federal

Por Decreto publicado el 14 de junio del año 2002 publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el Título Cuarto y se adicionó el párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por 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”.

España

Constitución española

Regula la responsabilidad patrimonial del estado en diversos artículos, el 9.3 establece el principio de la responsabilidad de los poderes públicos, concretándolo luego respecto de alguna de sus manifestaciones, el artículo 106.2 (responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos) y 121 (responsabilidad por error judicial y por el funcionamiento de la Administración de Justicia) en los siguientes términos:

“9. 3: La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

106.2 Los particulares, en los términos establecidos en la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

Actualmente la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas viene regulada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992 (L.R.J.P.A.), cuyo Título X lleva la rúbrica “De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicios” - alguno de cuyos preceptos han sido modificados por la Ley de 13 de enero de 1999-.

Desde el punto de vista procedimental, el desarrollo de la L.R.J.P.A., ha sido realizado por el Real Decreto de 26 de marzo de 1993, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad Patrimonial.

Reconociendo en su Exposición de Motivos que el principio de responsabilidad constituye, junto con el principio de legalidad, uno de los grandes soportes del sistema, la L.R.J.P.A recoge el principio general en los siguientes términos:

“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” (artículo 139.1).

En la exposición de motivos de la ley 4/1999 se señala:

“En materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, en el Título X se introducen algunas modificaciones importantes. Por una parte, **se amplía la regulación de la responsabilidad concurrente de diferentes Administraciones públicas** previsto en el artículo 140, distinguiendo el régimen de las actuaciones conjuntas de otros supuestos de concurrencia. En el 141 se matizan los supuestos de fuerza mayor que no dan lugar a responsabilidad y, en beneficio del afectado, se prevé la actualización de la cuantía de la indemnización. Se opta, con la nueva redacción del artículo 144, por la **unificación del régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración sin discriminar su actuación en régimen de derecho público o privado en concordancia con la unidad de fuero.**

Por lo que respecta a la **responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, se pretende garantizar su efectividad**, al preverse en el artículo 145 que se exigirá de oficio. Por otra parte, desaparece del artículo 146 toda mención a su responsabilidad civil por los daños producidos en el desempeño del servicio, clarificando el régimen instaurado por la Ley 30/1992 de exigencia directa de responsabilidad a la Administración, y, en concordancia con ello, en la disposición derogatoria se derogan la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto

de 23 de septiembre de 1904, relativos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.”

III. México

1. Características fundamentales de la responsabilidad del Estado

- a) Responsabilidad objetiva
- b) Responsabilidad directa

a) *Responsabilidad Objetiva*

Lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado y no la motivación subjetiva del agente de la administración (culpa, ilicitud, falta de cuidado o impericia).

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, en la tesis de jurisprudencia 43/2088 de rubro y texto siguientes:

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

sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.¹"

b) **Responsabilidad Directa**

El Estado asume que los agentes públicos son "órganos" suyos, integrantes de la estructura misma del Estado, por tanto, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que cause un daño le es directamente imputable al mismo.

Es directa porque el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que se entiende por responsabilidad directa y objetiva, como consta en la siguiente tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2008, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 719 del tomo XXVII (junio de dos mil ocho) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la **"responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor;** mientras que la **"responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado,** entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.²

2. Actividad irregular del Estado

Cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial 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 o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

Por tanto, es claro que la noción de *“actividad administrativa irregular”* consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su último párrafo, define la actividad administrativa irregular como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la

² Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 722 del tomo XXVII (junio de dos mil ocho) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004 concluyó que se actualizará la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular, cuando se actualicen los siguientes supuestos:

a). La existencia de un daño, el cual se encuentra definido, en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

b). Que sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.

c). El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

La consecuencia de que estos dos aspectos —los daños provocados por la actuación regular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de sus servidores públicos— no sean contemplados por la norma constitucional como configuradores directos del derecho de los particulares a una indemnización, no impide que puedan ser regulados en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, aunque ciertamente el legislador ordinario no tenga la obligación constitucional de hacerlo.

La anterior conclusión se fundamenta en el criterio de la Suprema Corte de que los derechos establecidos en la Constitución en favor de los particulares son

mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario —ya sea federal o local— en su reglamentación.³

Una técnica válida constitucionalmente para ampliar un derecho constitucional de los particulares es ampliar la responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación —y la forma cómo se regule— dependa el ejercicio del citado derecho.⁴

³ Tesis aislada 2ª. CXXXIX/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 446 del tomo XVI (noviembre de 2002) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: “DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.”

Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

⁴ Tesis aislada emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que esta Sala hace suya, visible en la página 25, de la quinta parte XXV, sexta época, de contenido: “ARTICULO 123. LEYES REGLAMENTARIAS DEL. Es inconstitucional aquella norma contraria a algún precepto de la Constitución General de la República, pero no puede considerarse que el artículo 124 de la Ley Federal del Trabajo se oponga a la disposición del artículo 123 constitucional en su fracción XXII, por el hecho de que en éste se establece que si el trabajador se retira del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos, éste está obligado a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario, mientras que el precepto citado en primer término le impone esa obligación y además la de pagarle los salarios vencidos hasta la fecha en que se cumpla la resolución respectiva de la Junta que conoce del conflicto, pues la disposición constitucional no prohíbe imponer a los patrones una responsabilidad mayor que la establecida en ella y, por otra parte, el párrafo inicial del artículo 123 constitucional facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el trabajo sin contravenir las bases establecidas en el mismo, lo que significa que el legislador ordinario fue autorizado para formular las normas que estimase pertinentes para regir las relaciones laborales, siempre y cuando no contra viniera las bases citadas, por lo que pudo regular en forma amplia los diversos aspectos de las relaciones de trabajo, estableciendo el monto de la responsabilidad del patrón que da causa para que el

Por tanto, si bien es cierto que la actividad *regular* del Estado que produzca daños a los particulares, así como la actuación de los funcionarios públicos *dolosa/culposa e ilegal* no son aspectos que estén cubiertos por el derecho establecido en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, ni que, por tanto, exista obligación del legislador ordinario de emitir leyes que establezcan las bases, límites y procedimiento de la indemnización respectiva, lo cierto es que el legislador ordinario de cada uno de los órdenes jurídicos parciales puede regular estas cuestiones para ampliar la protección constitucional de los particulares.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de noviembre de dos mil ocho resolvió por unanimidad de votos el amparo en revisión 903/2008 en el que se pronunció sobre el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, en concreto que dicho artículo no obliga a los particulares a demandar necesariamente la responsabilidad patrimonial del Estado a través de la vía administrativa y, precisamente, con base en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Sin embargo, ello no implica que esta cuestión pueda ser definida libremente por los particulares sin tomar en cuenta el contexto normativo del orden jurídico parcial en que se ubiquen, ya que, como se procede a demostrar, esta es una cuestión que se delegó a la Federación y a las entidades federativas para su regulación, con la sola condición de respetar los mínimos materiales establecidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

A juicio de la Primera Sala, el citado precepto constitucional establece un contenido sustantivo, consistente en un derecho de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la

trabajador rescinda el contrato en cantidad mayor sin que al hacerlo haya contrariado la norma constitucional.”

Amparo directo 1114/59. Bicicletas de México, S.A. 17 de julio de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Martínez Adame.

responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva.

Como sucede con otros derechos constitucionales, el ámbito espacial de validez del segundo párrafo del artículo 113 constitucional trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, dándoles a sus titulares el derecho de exigir su contenido de forma inmediata y directa a cualquiera los órganos de gobierno de cualquiera de los órdenes jurídicos parciales.

De igual manera, este derecho constitucional, como los otros, tiene un ámbito material propio que no puede ser limitado por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etc.), por lo que su extensión debe ser tutelada justo en la forma en que es previsto en la norma constitucional.

Por lo anterior, la Primera Sala sostuvo que de la interpretación del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal pone el énfasis de su regulación en el **derecho de los particulares de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.**

El propósito normativo de la responsabilidad patrimonial del Estado **directa y objetiva** se encuentra invariablemente en consagrar una prerrogativa a favor de los particulares a un “derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

La formulación normativa de este derecho además, tuvo como propósito **asegurar a los particulares en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal** para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que dicha indemnización se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, se desprende que al legislador ordinario se le otorga una

facultad de configuración normativa de ejercicio *obligatorio* que es consubstancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto al derecho de los particulares a una indemnización por la actividad irregular del Estado.

Por tanto, debe concluirse que el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución, también establece el derecho de los particulares de acceder al medio procesal correspondiente para obtener la satisfacción del derecho a la indemnización que consagra de manera principal.

Al establecer un *contenido sustantivo* en la forma de un *derecho constitucional*, es claro que el segundo párrafo del artículo 113 no establece algún tipo de división competencial en ninguno de sus ámbitos posibles y, por tanto, debe concluirse que la responsabilidad patrimonial del Estado constitucionalmente no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio — por ejemplo, civil o administrativo—, ni tampoco un ámbito espacial específico —Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios—.

La consecuencia normativa que tiene este precepto constitucional, por tanto, no es la delimitación de esferas competenciales concretas, sino aquella que impone de manera principal una norma constitucional que establece un derecho: consagrar una prerrogativa que, por una parte, se establece como un límite material a la actuación de las autoridades públicas y, por el otro, la obligación de éstas de encauzar sus potestades públicas, entre ellas, la de configuración normativa, para asegurar que sus titulares disfruten la totalidad de la extensión del derecho constitucional garantizado.

Con base en lo anterior, debe concluirse que el contraste de las normas secundarias con el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal es un análisis que preferentemente se centra entre normas de contenidos sustantivos. Dado que el citado precepto constitucional establece un derecho sustantivo y no una delimitación competencial específica, las violaciones que se podrían generar

en su contra están vinculadas, en su mayoría, con la determinación de si tales normas secundarias obstaculizan o no el disfrute de la extensión mínima que la Constitución garantiza.

Al efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que el segundo párrafo del artículo 113 constitucional no establece una delimitación competencial específica, se desprende de la última parte de dicha norma: “Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Esta conclusión, también se desprende de manera destacada del único artículo transitorio de la reforma constitucional que introdujo este segundo párrafo al artículo 113 constitucional, el cual prescribe:

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

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

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

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su

consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Como se observa de lo anterior, el único transitorio de la reforma constitucional establece, en general, una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes normativos que componen el Estado Mexicano de adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten el contenido del derecho constitucional introducido.

De la determinación del citado artículo transitorio constitucional, como de la última parte del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, de que sea en los órdenes jurídicos parciales (municipales, locales y Federación), donde se emitan las normas que regulen y desarrollen el derecho de los individuos a recibir una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, se desprende la conclusión de que la reforma constitucional que introdujo dicho derecho presupuso una división competencial previa en la misma Constitución.

El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución establece el derecho de los particulares de recibir una indemnización por la actividad administrativa irregular del “Estado”, en los términos señalados con anterioridad. Como se puede desprender con facilidad, el Estado en nuestro orden jurídico es un concepto complejo, cuya articulación no es unitaria, pues el mismo se compone de varios órdenes jurídicos parciales, cada uno con sus propios órganos de gobierno.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que en la Constitución se prevé la existencia de los siguientes cinco órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional.⁵

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 136/2005 emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2062 del tomo XXII (octubre de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del siguiente contenido: “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último

La anterior premisa es relevante, pues la actividad administrativa irregular del Estado —cuya realización es condición de la actualización de la responsabilidad patrimonial del Estado— es generada, como es evidente, por órganos de gobierno que pueden pertenecer a alguno de los órdenes jurídicos parciales mencionados. Si ello es así, el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa de órganos diversos (federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales), cuyo reclamo, trámite e individualización, por tanto, debe determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones que son delegadas por la Constitución a la regulación de las “leyes”, que deben ser emitidas en cada uno de dichos ordenes jurídicos en lo individual, según lo prescribe el artículo transitorio constitucional.

Esta conclusión se robustece con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el cual en los distintos órdenes jurídicos parciales se puede reglamentar de forma directa la Constitución, pudiendo existir, por tanto, la situación de que en todos ellos se desarrollen normativamente los preceptos constitucionales, cuando así sea necesario para dar cumplimiento a lo prescrito por sus contenidos.⁶

establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.”

⁶ Tesis aislada 1ª. CXIX/2007 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 200 del tomo XXV (junio de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: “FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR DIRECTAMENTE SOBRE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Congresos Locales pueden legislar en algunas materias de manera concurrente con la Federación, reglamentando directamente un artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que ello implique vulnerarla. Lo anterior es así, porque: 1) no existe algún precepto constitucional o legal que lo prohíba; 2) al tratarse de una facultad concurrente, los Congresos Estatales tienen competencia constitucional para legislar sobre el particular; y 3) lógica y jurídicamente, es innecesario que para ejercer una facultad concurrente, dichas Legislaturas tengan que reglamentar un precepto de su propia Constitución. Sin embargo, la ley reglamentaria de que se trate debe: a) constreñirse al ámbito territorial de la entidad federativa; y b) su contenido no debe ir más allá ni pugnar con el precepto constitucional que esté reglamentando.”

3. Indemnización

A nivel Federal, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula la materia en estudio; es necesario destacar las previsiones generales sobre el daño moral susceptible de ocasionarse por el Estado, que anteceden la regulación detallada sobre el cálculo de los montos indemnizatorios generados en caso de actualizarse dicho tipo de daño.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 19 de marzo de 2009, falló el amparo en revisión 75/2009 en el que analizó el artículo 14, fracción II, y en general las reglas conforme a las cuales se deben calcular los montos de las indemnizaciones.

Señaló que el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las condiciones que deben reunir todos los tipos de daños que puede ocasionar el Estado (materiales, personales y morales) para poder ser reclamados y, por tanto, generar la obligación del pago de una indemnización:

- a) deben ser reales,
- b) evaluables en dinero,
- c) directamente relacionados con una o varias personas y
- b) desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.⁷

El artículo 3 de la ley de la materia establece que el Estado no tiene la obligación de indemnizar a los particulares en los siguientes casos:

Amparo directo en revisión 345/2007. Martha Patricia Villa Carvajal. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

⁷ Artículo 4. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

- 1) casos fortuitos
- 2) de fuerza mayor
- 3) los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado
- 4) aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y
- 5) en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.⁸

Adicionalmente, el artículo 1 de la ley, en desarrollo del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, establece que sólo los daños ocasionados por la “actividad administrativa irregular” generan la responsabilidad patrimonial del Estado.

La **actividad administrativa irregular** debe entenderse, según este precepto legal, como 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.⁹

⁸ Artículo 3. Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

⁹ Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

El artículo 28 de la ley establece que en el supuesto de que exista participación de los afectados en la lesión cuya reparación se solicita, la proporción cuantitativa de lo anterior se deducirá del monto de la indemnización total.¹⁰

Respecto de los recursos presupuestarios de los cuales se deben derivar las indemnizaciones, el artículo 5 de la ley de la materia establece que su entrega se realizará conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, se establece que en la fijación de los montos de las partidas presupuestales deben preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.¹¹

Sobre este mismo aspecto, el artículo 8 de la ley prescribe que las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, 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.

¹⁰ Artículo 28. En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

¹¹ Artículo 5. Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

máximo presupuestado, en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.¹²

Por lo que respecta al abuso que pueda existir en las acciones o reclamaciones interpuestas contra el Estado, el artículo 10 de la ley establece que los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones contempladas en ese cuerpo normativo.¹³

El artículo 12 de la Ley establece que las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.¹⁴

De los anteriores contenidos normativos, se desprende que el legislador federal estableció una serie de reglas que restringen las posibilidades de existencia de los reclamos de los particulares por los daños ocasionados por el Estado (incluido el daño moral), así como una serie de reglas que disciplinan las modalidades de las indemnizaciones generadas por dichos daños con el fin de evitar consecuencias perjudiciales en las arcas del Estado.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece lo siguiente:

¹² Artículo 8. Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

¹³ Artículo 10. Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

¹⁴ Artículo 12. Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

Artículo 14. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con (sic) la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Como se observa de su contenido, este artículo establece las reglas conforme a las cuales se deben calcular los montos de las indemnizaciones que debe pagar el Estado por la generación de tres tipos de daños: daños personales, daño moral, y el daño en caso de muerte.

La fracción I del artículo impugnado establece dos reglas referentes a los daños personales: 1) la indemnización se realizará con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo; 2) además de la anterior indemnización, el reclamante o causahabiente tiene derecho a la compensación de los gastos médicos erogados, de conformidad con lo que establezca la legislación laboral en materia de riesgos de trabajo.

La fracción II del mencionado precepto legal establece dos reglas respecto al daño moral:

1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe hacer el cálculo de la indemnización correspondiente de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y,

2) dicha indemnización que el Estado deba pagar no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

Por último, la tercera fracción de la referida norma establece una sola regla referente a los daños ocasionados en caso de muerte: el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Los Ministros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyeron que de conformidad con los criterios con los que la Corte evalúa existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales cuando la fracción II, segundo párrafo, artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece un tope para la indemnización es inconstitucional.

Al efecto, en el amparo en revisión antes citado, la Primera Sala hizo énfasis en considerar que la existencia de algún tipo de limitación a las indemnizaciones a que tienen derecho los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo cubierto por el artículo 113 constitucional, sin embargo, el establecimiento del tope máximo no constituye una medida adecuada porque, por un lado no garantiza por si mismo que los abusos (indemnizaciones excesivas, reclamos injustificados) no se den, y por otro no resulta necesario para evitar los citados abusos.

Además, tomando en consideración los principios que derivan del artículo 113 constitucional (reparación del daño y solidaridad social), éstos solo se logran si la indemnización se fija con el objetivo de lograr la reparación integral del daño, y el cálculo del artículo 12 está disciplinado por la entidad del daño, el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa y por el tope máximo. Por lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera, en los que los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual impide la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos.

4. Procedimiento

El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

La reclamación se interpone ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la demanda, se debe señalar el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Es importante señalar cuáles son los criterios que se toman en consideración para determinar el daño, al efecto el artículo 21 de la ley de la materia distingue si de identifica la causa generadora del daño o si sólo se identifica el resultado final de la siguiente forma:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Terminación

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, del artículo 23 al 26, regula las formas de terminación del procedimiento.

a) Resolución

En la que determinen el monto de la indemnización y no se impugne por el interesado.

Es importante mencionar que las resoluciones de la autoridad administrativa se pueden impugnar mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado

b) Prescripción

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

c) Por convenio

Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

IV. España

La responsabilidad patrimonial, las características fundamentales de la responsabilidad patrimonial de las Administradoras Públicas son las mismas que en nuestro país, es una responsabilidad directa y objetiva.

Sin embargo, hay diferencias entre ambos regimenes.

1. Marco Jurídico

Como señalé en la primera parte, ambos países establecen este derecho en la Constitución. En México, el último párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, y en España en el 106.2 Constitucional; sin embargo, existe una diferencia esencial entre ambos preceptos del que derivan todas las demás. Para poder establecer en qué radican las diferencias, es menester citar los artículos en comento, los cuales son del tenor literal siguiente:

“Artículo 113...

La responsabilidad del Estado por 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.**”

“106.2 Los particulares, en los términos establecidos en la ley, tendrán derecho a ser **indemnizados** por **toda lesión que sufran en sus bienes y derechos**, salvo en los casos de fuerza mayor, **siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.**”

De la cita de los preceptos anteriores, se advierte que la diferencia más importante entre el sistema mexicano y el español radica en que en nuestro sistema, el Estado sólo será responsable por los daños causados por su “actividad administrativa irregular”. En cambio, en el sistema Español, el Estado será responsable por cualquier actividad “regular o irregular;” de esta manera, en México está acotada dicha responsabilidad.

Para que exista responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tanto en España como en México, es necesario que concurren los siguientes elementos o requisitos:

- a) hecho imputable a la Administración
- b) lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas
- c) relación de causalidad entre hecho y lesión.

Sin embargo, en México se excluye de responsabilidad al Estado cuando por la producción del daño exista fuerza mayor o caso fortuito y en España sólo excluye la fuerza mayor.

Esto es pese a la concurrencia de los requisitos expresados anteriormente, para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración en España, se precisa un requisito de carácter “negativo”, puesto que aquélla se excluye “en los casos de fuerza mayor” (artículos 106.2 de la Constitución y 139.a de la L.R.J.P.A.). Ello implica que, a sensu contrario, subsiste la obligación de indemnizar en los supuestos de caso fortuito.

En México, como lo mencioné anteriormente, no procede indemnizar a los particulares entre otros, en caso fortuito; esta es otra diferencia fundamental con el régimen de responsabilidad patrimonial en España.

Es importante recalcar que en España los particulares tienen derecho a ser indemnizados por cualquier lesión que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; por que no es necesario que sea como consecuencia de la actividad administrativa irregular como sí ocurre en México.

2. Responsabilidad Concurrente

En España, con la nueva ley 4/1999, se amplió la regulación de la responsabilidad concurrente de diferentes Administraciones públicas, distinguiendo el régimen de las actuaciones conjuntas de otros supuestos de concurrencia.

Cuando la lesión ha sido causada por la actuación conjunta entre varias Administraciones Públicas procede el principio de solidaridad de todas las Administraciones. Esta declaratoria es la más satisfactoria desde la perspectiva de la garantía de la víctima, pero posiblemente no lo es tanto desde el punto de

vista de las Administraciones que intervienen, cuya participación en la producción del daño puede ser muy diversa.

El artículo 140.2 establece los criterios que se van a tomar a consideración para fijar la responsabilidad de cada Administración; al efecto señala:

“2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.”

3. Indemnización

La indemnización “se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado” (artículo 141.2 de la L.R.J.P.A.).

Vemos que este precepto remite a la legislación de expropiación forzosa y legislación fiscal en los que predominan los precios de mercado. Mas el legislador, consciente de que tales normas puedan resultar insuficientes se remite igualmente, a “las demás normas aplicables”.

Momento de la indemnización

Según la L.R.J.P.A, “la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad... y de los intereses que procedan por demora”, que se fijarán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (artículo 141.3).

4. Procedimiento

En España existen dos procedimientos para exigir la responsabilidad:

- a) Procedimiento general
- b) Procedimiento abreviado

a) ***Procedimiento general***

Es importante señalar que en México de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sólo se inicia a instancia de parte interesada; es decir a diferencia de España donde el procedimiento puede incidirse de oficio o a instancia de parte del interesado como a continuación explicaré.

1) Iniciación de oficio

El procedimiento se podrá iniciar de oficio mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado (artículo 4.2 del Reglamento). La iniciación de oficio se efectuará siempre por acuerdo del órgano competente, adoptado por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia. El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de 7 días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento así iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se apersonen en el plazo establecido (artículo 5 del Reglamento).

2) Iniciación a instancia del interesado

Cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado este deberá especificar en la reclamación las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación

económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantos documentos e informaciones estime oportunos y de la proposición de prueba concretando los medios de que pretenda valerse (artículo 6 del Reglamento).

Considero importante en esta sección dar una breve explicación de la fase de instrucción del procedimiento general. Esta fase tiene por objeto la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

Por lo anterior, en esta fase se deben practicar en un plazo de 20 días cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes y solicitar los informes necesarios para resolver.

Hecho lo anterior, se debe poner de manifiesto el expediente al interesado, contando éste con un plazo de 10 a 15 días para formular alegatos y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de 10 días el órgano instructor propondrá que se recabe el dictamen del Consejo del Estado o, en su caso, del órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando sea preceptivo.

3) Terminación

a) Resolución del órgano administrativo competente, que debe adoptarla en el plazo de 20 días desde la recepción del dictamen o, si éste no es preceptivo, desde la conclusión del trámite de audiencia.

b) Silencio administrativo

c) Archivo del expediente

d) Acuerdo convencional entre el interesado y la Administración.

b) *Procedimiento Abreviado*

Al lado del procedimiento general, tanto la L.R.J.P.A. como el Reglamento que la desarrolla en este punto, prevén un procedimiento abreviado cuya iniciación sólo puede tener lugar antes del trámite de la audiencia, mediante acuerdo, de oficio, del órgano instructor, suspendiéndose la tramitación del procedimiento general, cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización (artículo 14 del Reglamento). Este procedimiento, en el que no es necesario la fase de prueba, se caracteriza por el acortamiento de los plazos. De forma que transcurridos 30 días desde la iniciación sin que hubiera recaído resolución, se haya formalizado el acuerdo, o se haya levantado la suspensión del procedimiento general, se entenderá desestimada la reclamación (artículo 17 del Reglamento).

c) *Supuestos de responsabilidad patrimonial*

En México, la Ley de la materia no prevé un procedimiento abreviado, tampoco contempla distintos tipos de responsabilidad que pudieran darse de acuerdo a la rama del derecho en la que se da o a los sujetos que intervienen, como por ejemplo en el campo del derecho privado.

En España, por el contrario, se contemplan distintos supuestos de responsabilidad patrimonial, entre ellos:

a) Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas.

b) Responsabilidad de la administración por actos de sus concesionarios y contratistas.

c). Responsabilidad del Estado por la actuación de la administración de justicia.

1. Responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la administración de justicia
2. Responsabilidad patrimonial por error judicial
 - d) Responsabilidad del Estado Legislador
 - b) Responsabilidad del Estado por la no transposición de las directivas comunitarias.

V. Conclusiones

Del análisis del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México y España advierto que hay pocas diferencias entre ambos países.

En México, a diferencia de España, ha sido hasta en los últimos 4 años que se ha reconocido tanto a nivel constitucional como en leyes secundarias la responsabilidad objetiva y directa, tutelando el derecho de los particulares a la indemnización cuando estos sufren un daño en su patrimonio por la actividad administrativa irregular del Estado.

En España, desde 1978 se consagró el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial de la Administración a través de diversos principios fundamentales que aún continúan vigentes.

Ambos países a través de diversas reformas a los ordenamientos que regulan la responsabilidad patrimonial (en España reforma ley 4/1999; en México, reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado D.O.F 12 de junio de 2009), han tratado de establecer parámetros claros y precisos en cuanto a los procedimientos para recibir la indemnización por parte del Estado.

A pesar de que son características fundamentales del régimen de ambos países la responsabilidad directa y objetiva, en España tiene un

ámbito mayor de responsabilidad la administración pues responderá por cualquier daño causado con motivo de sus funciones, ya sea actividad regular o irregular y excluye, solamente los casos de fuerza mayor para que surja la responsabilidad patrimonial, a diferencia de México en dónde sólo será responsable por su actividad administrativa irregular y la existencia de fuerza mayor y el caso fortuito también son excluyentes de la indemnización a los particulares.

Es importante señalar que en México el artículo 113 constitucional establece un derecho sustantivo y no una delimitación competencial específica, por lo tanto consagra a los particulares el derecho de acceder al medio procesal correspondiente para obtener la satisfacción del derecho a la indemnización; por lo tanto son los órdenes jurídicos parciales donde se emiten las normas que regulan y desarrollan las vías procesales adecuadas, y en España, a diferencia de México, se regulan diversos procedimientos y supuestos de procedencia de acuerdo a los sujetos que intervienen.

Considero que nuestro país ha tenido un importante avance en los últimos cinco años, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de diversos preceptos que regulan la responsabilidad patrimonial del estado al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004, el amparo en revisión 903/2008 y 75/2009, en los que sucesivamente ha delimitado y aclarado lo preceptuado en ellos, tutelando el derecho de los individuos a la reparación del daño causado por parte del Estado.