

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 3

Responsabilidad patrimonial del Estado

Temas selectos de Derecho



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO Pinkus Aguilar, María Fernanda, autor
C010.113 Responsabilidad patrimonial del Estado / María Fernanda Pinkus Aguilar, Ivonne Cecilia
D473d González Barrón, Velia Fernanda Márquez Rojas ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios
V.3 Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Arturo Zaldívar.
-- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.
1 recurso en línea (xxiii, 279 páginas : ilustraciones ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia.
Temas selectos de derecho ; 3)

Material disponible en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)
ISBN 978-607-552-255-5

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis
2. Responsabilidad patrimonial del Estado – Legislación – Vigencia – México 3. Entidades
federativas – Legislaturas locales 4. Responsabilidad patrimonial del Estado 5. Acto administrativo
6. Ilícito administrativo 7. Procedimiento administrativo 8. Etapa probatoria 9. Medios de impugnación
I. González Barrón, Ivonne Cecilia, autor II. Márquez Rojas, Velia Fernanda, autor III. Zaldívar Lelo
de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo IV. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Centro de Estudios Constitucionales V. t. IV. ser.
LC KGF5765

Primera edición: octubre de 2021

Coordinadora de la Colección: Ana María Ibarra Olguín

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 3

Responsabilidad patrimonial del Estado

María Fernanda Pinkus Aguilar

Ivonne Cecilia González Barrón

Velia Fernanda Márquez Rojas



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Programa de investigación: Reparación del daño

Octubre de 2021

AGRADECIMIENTOS

El Centro de Estudios Constitucionales agradece a la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico (SCJN), por su colaboración en el diseño del modelo de captura de precedentes que sirvió como base para el desarrollo de los cuadernos.

De manera especial, agradece a la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (SCJN), pues sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este proyecto.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución es una norma jurídica. Esta afirmación implica asumir que es vinculante por sí misma y que las normas inferiores que no respeten su contenido son inválidas. En este sentido, los derechos fundamentales han dejado de ser principios programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.¹ Sin embargo, las normas que contienen derechos fundamentales están redactadas de manera abstracta e indeterminada.² Por ello, para que estos principios tengan verdadera fuerza vinculante es necesario que se concreten por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dotado de contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias. Principalmente a partir de la Décima Época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto al desarrollo de estos derechos. Ahora bien, una condición que contribuye a que los derechos fundamentales puedan ser verdaderas normas con eficacia directa, es que el contenido que se les ha dado por el supremo intérprete de la Constitución sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos. En este sentido, el desconocimiento de la doctrina constitucional constituye un obstáculo para la aplicación de estos criterios a casos futuros, lo que opera

¹ Ver García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

² Para revisar los tipos de indeterminaciones de los textos constitucionales ver Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 23-37.

³ Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico" en *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), Trotta, Madrid, 2003, pp. 51-56.

en detrimento de la coherencia de las decisiones judiciales⁴ y propicia la violación de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la seguridad jurídica.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el conocimiento de los criterios de la Suprema Corte puede ser complejo para las personas que no son especialistas en el tema debido a varios factores. El primero de ellos tiene que ver con que el sistema de precedentes mexicano es particularmente complejo, ya que está revestido de distintas formalidades que pueden complicar el conocimiento de los criterios. Además, el lenguaje técnico que se utiliza en las sentencias puede hacerlas inaccesibles para aquellas personas que no son especialistas en derecho. A lo anterior debemos añadir que el número de casos que se resuelven por la Suprema Corte es muy alto, por lo que resulta difícil conocer todos los criterios que se han dictado sobre un tema y estar al día en el seguimiento de los precedentes.

Aunado a lo anterior, la reciente reforma constitucional en materia de justicia federal introdujo el cambio más importante que se ha hecho al sistema de jurisprudencia en toda la historia de la Suprema Corte.⁵ Con estas modificaciones constitucionales y las consecuentes reformas legales se rediseña por completo el sistema de creación de jurisprudencia en nuestro país y se consolida a la Suprema Corte como un verdadero Tribunal Constitucional y un actor clave para el cambio social. La reforma elimina el sistema de creación de jurisprudencia por reiteración para la Suprema Corte y sienta las bases para el tránsito a un sistema de precedentes. Estos cambios son de tal trascendencia que, para responder a ellos, el 1 de mayo de 2021, por acuerdo del Pleno, se dio inicio a la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación.

El sistema de reiteración exigía que un criterio dictado por la Suprema Corte fuera discutido y reiterado en cinco ocasiones para ser considerado obligatorio. Este procedimiento difería el impacto y la eficacia de los precedentes del máximo tribunal del país. A partir de la entrada en vigor de esta reforma, las razones que sustenten los fallos aprobados por mayoría de ocho votos en Pleno y de cuatro votos en Salas serán obligatorias para todas las autoridades judiciales del país.

De esta forma, los criterios recogidos en cada una de las sentencias de la Suprema Corte que reúnan la votación requerida tendrán un verdadero impacto en la sociedad y replicarán sus beneficios para todas las personas que se encuentren en situaciones similares. Esto tendrá como efecto que las personas puedan apropiarse de la Constitución y exigir que sus derechos se hagan efectivos sin necesidad de esperar a que la Suprema Corte

⁴ Ver López Medina, Diego, *Eslabones del derecho. El deber de la coherencia con el precedente judicial*, Universidad de Los Andes – Legis, Colombia 2017.

⁵ La reforma judicial entró en vigor el 12 de marzo de 2021.

reitere sus criterios. Por este motivo, hoy más que nunca es indispensable que las sentencias de la Suprema Corte sean conocidas no solamente por los jueces y tribunales del país, sino también por funcionarios públicos, litigantes, académicos, estudiantes de derecho y, sobre todo, por todas las personas titulares de esos derechos.

Por las razones anteriores, a través del Centro de Estudios Constitucionales, desde la Presidencia de la Suprema Corte estamos impulsando la publicación de la *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*, con el objetivo de dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de este Tribunal, especialmente en materia de derechos fundamentales. En las publicaciones que integrarán esta serie se dará cuenta de los criterios que ha dictado la Corte sobre temas específicos utilizando un lenguaje sencillo y claro. Para ello, se presentarán los hechos relevantes y los argumentos que conforman la *ratio decidendi* de las sentencias de manera sintetizada, se expondrán los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalarán las relaciones que existen entre las resoluciones y se hará referencia a las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios.

En esta Presidencia estamos convencidos de que es indispensable impulsar proyectos como éste para fortalecer la comunicación de este Tribunal con el resto de los órganos jurisdiccionales del país y, sobre todo, para que los titulares de los derechos fundamentales conozcan el contenido de los mismos y puedan ejercerlos en las instancias respectivas. La Suprema Corte es un tribunal que habla a través de sus sentencias. Por ello, es indispensable transparentar y difundir el contenido de éstas para que tengan un verdadero impacto en la sociedad. De esta forma, la Suprema Corte fortalecerá su papel como agente de cambio social, se impulsará el debate político y social en torno a sus resoluciones y la ciudadanía tendrá más herramientas para hacer efectivos sus derechos.

Ministro Arturo Zaldívar

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

Contenido

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	5
1. Vigencia de las normas	9
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 29/2007, 21 de marzo de 2007	11
2. Omisión de legislar en las entidades federativas	13
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 88/2010, 14 de junio de 2012	15
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 941/2019, 13 de mayo de 2020	17
3. Contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado	19
3.1 Características de la RPE	21
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, 7 de febrero de 2008	21
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2592/2014, 15 de abril de 2015	24
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6471/2016, 10 de mayo de 2017	26

3.2 Actividades administrativas que pueden ocasionar RPE	28
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012	28
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 210/2012, 17 de octubre de 2012	31
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 226/2010, 18 de septiembre de 2013	33
SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 46/2019, 11 de marzo de 2021	35
3.3 Actos no comprendidos por la RPE	38
3.3.1 Actos materialmente jurisdiccionales	38
SCJN, Segunda Sala, Varios 561/2010, 25 de agosto de 2010	38
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2581/2011, 18 de enero de 2012	40
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3079/2013, 28 de mayo de 2014	41
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 6/2016, 7 de septiembre de 2016	43
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 619/2016, 19 de octubre de 2016	46
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2628/2016, 15 de febrero de 2017	48
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2660/2017, 22 de noviembre de 2017	49
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3228/2018, 26 de septiembre de 2018	51

3.3.2 Actos administrativos regulares	53
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1365/2014, 27 de agosto de 2014	53
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7106/2019, 4 de marzo de 2020	55
3.3.3 Actos ilícitos o declarados nulos	57
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2278/2014, 27 de agosto de 2014	57
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4868/2014, 18 de marzo de 2015	60
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 55/2014, 8 de julio de 2015	64
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2212/2015, 23 de septiembre de 2015	67
3.3.4 Otros actos no comprendidos por la RPE	69
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 538/2012, 30 de enero de 2013	69
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 99/2013, 7 de mayo de 2014	71
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 273/2014, 2 de julio de 2014	74
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4868/2014, 18 de marzo de 2015	76
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5527/2014, 20 de mayo de 2015	80
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 672/2014, 8 de julio de 2015	81
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5356/2016, 5 de abril de 2017	83

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 971/2016, 26 de abril de 2017	84
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4022/2017, 29 de noviembre de 2017	86
3.4 Entes sujetos a RPE	88
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1131/2017, 30 de mayo de 2018	88
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 6112/2016, 15 de agosto de 2018	90
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2731/2018, 28 de noviembre de 2018	91
4. Sobre la indemnización o reparación del daño	93
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2131/2013, 22 de noviembre de 2013	95
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6471/2016, 10 de mayo de 2017	99
4.1 Cuantificación de la indemnización	101
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012	101
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 70/2014, 6 de mayo de 2015	103
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017	104
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 16/2018, 10 de octubre de 2018	107
4.1.1 Daño moral, personal y físico	108
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 70/2014, 6 de mayo de 2015	108

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 18/2015, 10 de mayo de 2017	110
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 847/2020, 28 de octubre de 2020	114
4.1.1.1 <i>Topes máximos de indemnización</i>	116
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 75/2009, 18 de marzo de 2009	116
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3973/2016, 1 de marzo de 2017	118
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017	121
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 16/2018, 10 de octubre de 2018	123
4.1.2 Lucro cesante	124
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 40/2016, 19 de abril de 2017	124
4.1.3 Pago de intereses	126
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 406/2017, 19 de junio de 2019	126
4.1.4 No aplica pago de daños punitivos en la RPE	127
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017	127
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5612/2017, 21 de febrero de 2018	129
5. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE	133
5.1 Bases, límites y procedimientos establecidos en las leyes	135
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, 7 de febrero de 2008	135
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1778/2012, 23 de enero de 2013	137

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3487/2013, 13 de noviembre de 2013	139
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2131/2013, 22 de noviembre de 2013	141
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3973/2016, 1 de marzo de 2017	144
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 214/2018, 13 febrero de 2019	146
5.2 Plazos para reclamar la RPE	148
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5363/2015, 22 de junio de 2016	148
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2905/2017, 21 de febrero de 2018	150
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 764/2018, 20 de marzo de 2019	152
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 345/2018, 21 de agosto de 2019	156
5.3 Vía para reclamar la RPE	158
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 903/2008, 12 de noviembre de 2008	158
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1508/2008, 26 de noviembre de 2008	160
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1044/2011, 15 de junio de 2011	162
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012	165
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1277/2012, 29 de agosto de 2012	168

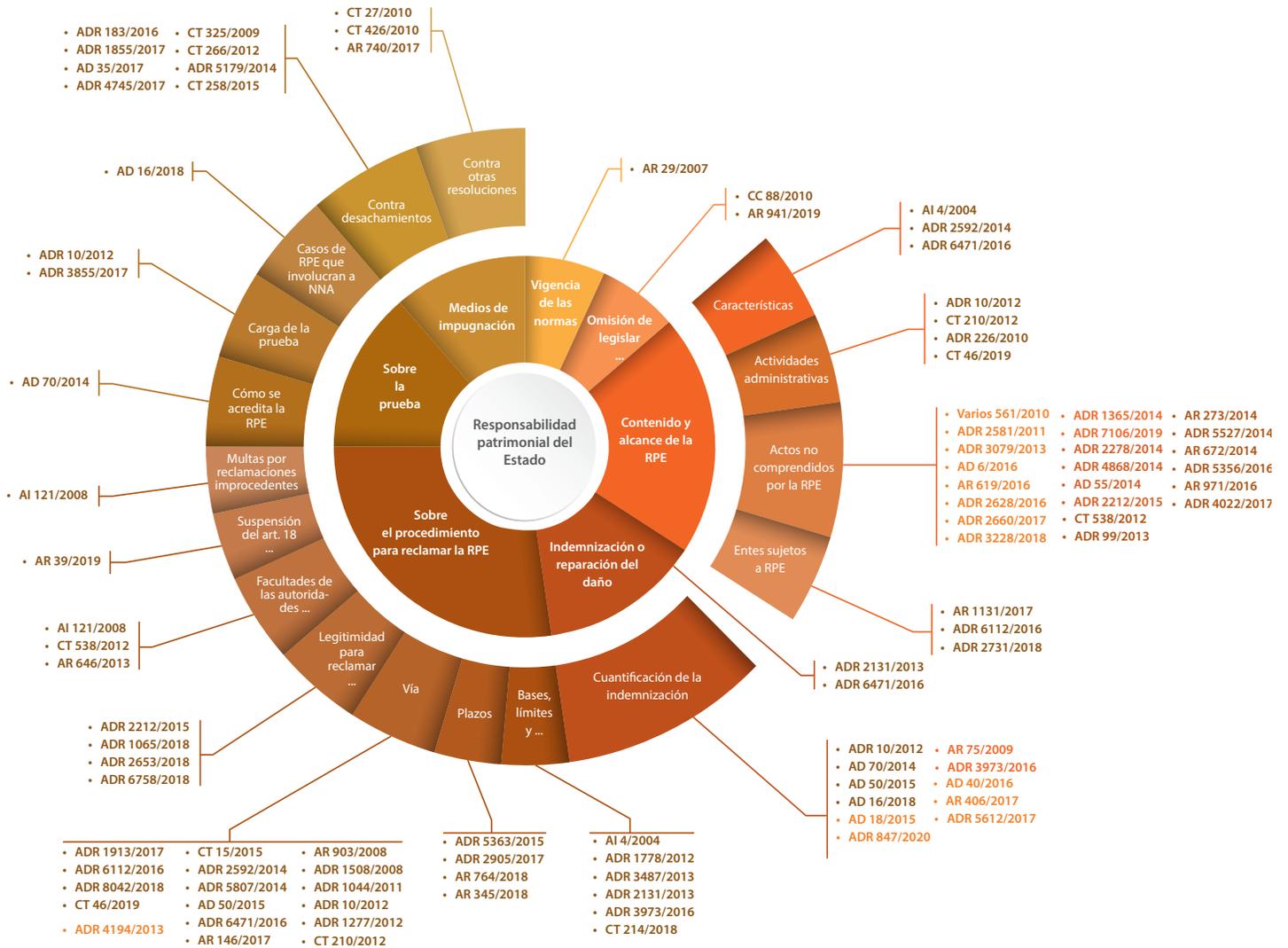
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 210/2012, 17 de octubre de 2012	170
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 15/2015, 15 de abril de 2015	172
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2592/2014, 15 de abril de 2015	176
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5807/2014, 30 de septiembre de 2015	177
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017	180
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6471/2016, 10 de mayo de 2017	181
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 146/2017, 5 de julio de 2017	184
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1913/2017, 31 de enero de 2018	185
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 6112/2016, 15 de agosto de 2018	187
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 8042/2018, 15 de julio de 2020	190
SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 46/2019, 11 de marzo de 2021	191
5.3.1 Reconducción de la vía para reclamar la RPE	193
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4194/2013, 7 de mayo de 2014	193
5.4 Legitimidad para reclamar la reparación por RPE	197
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2212/2015, 23 de septiembre de 2015	197

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1065/2018, 25 de abril de 2018	199
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2653/2018, 5 de septiembre de 2018	201
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6758/2018, 6 de marzo de 2019	203
5.5 Facultades de las autoridades en relación con las reclamaciones de RPE	206
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, 13 de mayo de 2010	206
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 538/2012, 30 de enero de 2013	208
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 646/2013, 30 de octubre de 2014	210
5.6 Suspensión del artículo 18 de la Ley Federal de RPE	213
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 39/2019, 10 de abril de 2019	213
5.7 Multas por reclamaciones improcedentes	215
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, 13 de mayo de 2010	215
6. Sobre la prueba	219
6.1 Cómo se acredita la RPE	221
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 70/2014, 6 de mayo de 2015	221
6.2 Carga de la prueba en los procedimientos de RPE	223
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012	223
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3855/2017, 8 de noviembre de 2017	225

6.3 Casos de RPE que involucran a niños, niñas o adolescentes	226
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 16/2018, 10 de octubre de 2018	226
7. Medios de impugnación	229
7.1 Contra las decisiones que desechan una reclamación por RPE	231
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 325/2009, 21 de octubre de 2009	231
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 266/2012, 22 de agosto de 2012	234
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5179/2014, 8 de abril de 2015	235
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 258/2015, 18 de noviembre de 2015	238
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 183/2016, 8 de junio de 2016	240
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1855/2017, 6 de septiembre de 2017	245
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 35/2017, 17 de enero de 2018	247
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4745/2017, 7 de marzo de 2018	248
7.2 Contra otras resoluciones	251
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 27/2010, 22 de septiembre de 2010	251
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 426/2010, 2 de febrero de 2011	253
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 740/2017, 6 de diciembre de 2017	255

Consideraciones finales	259
Anexos	263
Anexo 1. Glosario de Sentencias	263
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia	268

Responsabilidad patrimonial del Estado



Consideraciones generales

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) regulaba las responsabilidades de los servidores públicos. A través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de junio de 2002, se modificó la denominación de este título para adicionar el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual quedó regulado en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que textualmente decía: "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". Posteriormente, el 27 de mayo de 2015, se publicó el decreto que reformó diversas disposiciones a la Constitución, en materia de combate a la corrupción, en el cual, el párrafo segundo del artículo 113 constitucional se movió al último párrafo del artículo 109 con el mismo contenido.¹

Resulta importante destacar que, aunque antes de la reforma existían diversos ordenamientos legales que establecían supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, la regulación era insuficiente. Para iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado era necesario identificar al servidor público causante, demostrar su culpabilidad directa y acreditar en juicio su insolvencia. De modo que la responsabilidad del Estado era subsidiaria o solidaria en el caso de que el acto o hecho hubiera sido realizado con dolo,² lo que representaba un gran obstáculo para que las personas accedieran

¹ Por este motivo, en el presente cuaderno de jurisprudencia se encontrarán referencias a ambos artículos constitucionales, dependiendo de cuál estaba vigente en el momento en que se tramitó o resolvió el caso en estudio.

² El artículo 1927 del Código Civil Federal —derogado por el decreto que expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado— establecía: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y

a su derecho a la indemnización. Así, tal como quedó asentado en la exposición de motivos de la reforma del año 2002, el establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional respondió a la necesidad de reparar a particulares que sufrieran daños por actividades irregulares estatales que no tuvieran la obligación jurídica de soportar y otorgarles una vía para hacer efectivo ese derecho.

En este sentido, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución provocó una transformación de un régimen de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos a uno de responsabilidad objetiva que presenta al Estado como el sujeto obligado a reparar el daño causado por su actuar irregular. La responsabilidad del Estado se volvió objetiva —al no tomar en cuenta la culpa o negligencia de quien provocó el daño— y directa —por permitir a las personas demandar la responsabilidad del Estado sin demostrar previamente la ilicitud de la actuación o el dolo del servidor público—.

Además, para respetar los ámbitos de competencia de la Federación y las entidades federativas y a la vez asegurar el derecho a ser indemnizadas de todas las personas que sufran un daño con motivo de la actividad irregular estatal, el decreto del año 2002 estableció en su artículo transitorio único que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarían con un plazo determinado para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias y dar cumplimiento al decreto, así como incluir en sus presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. En este contexto, el 31 de enero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y, a lo largo de los años, se han expedido leyes locales en la materia.

Tanto de este cambio fundamental en la regulación como de la aplicación de la reforma constitucional y las leyes federales y locales han surgido múltiples interrogantes; los cuales han provocado que, en los casi 17 años transcurridos desde la entrada en vigor de la regulación constitucional en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) haya generado el amplio desarrollo jurisprudencial que este número recopila y sistematiza. Desde entonces la Corte ha definido cuál es la vía, cuáles son los plazos y el procedimiento para reclamar la indemnización e impugnar las resoluciones que recaen en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado. Ha interpretado cuál es el contenido y alcance de dicha responsabilidad; ha detallado las características de los actos administrativos que engloba y clasificado diversos actos como no comprendidos por este tipo de

perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio 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 sólo 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."

responsabilidad, tal como sucede en el caso de los actos materialmente jurisdiccionales y los actos administrativos regulares. Además, la Corte ha desarrollado la manera en la que las entidades federativas y los municipios pueden establecer las bases, límites y procedimientos para acceder a la indemnización y cuál es el contenido mínimo que deben respetar. También ha establecido parámetros para cuantificar la indemnización y resuelto sobre la constitucionalidad de los topes máximos. Ha emitido criterios en torno a la carga de la prueba en este tipo de procedimientos y se ha pronunciado en relación con las pruebas que acreditan la actividad irregular del Estado, entre otras cuestiones.

Con la resolución de estos casos, la Corte ha dado respuesta a las problemáticas presentadas en escenarios fácticos muy variados, por ejemplo, atendiendo situaciones en las que se reclama la responsabilidad del Estado por la prestación deficiente del servicio de salud público, lo que en algunos casos ha provocado mayores afectaciones a la salud o hasta la muerte de las personas. La Corte también ha conocido de litigios en los que diversas personas han reclamado omisiones de las autoridades que les ocasionaron, a su consideración, daños derivados de inundaciones, de descargas eléctricas de cables propiedad de las compañías de luz gubernamentales, de la actuación de policías y de la declaración en concurso mercantil de una sociedad financiera popular, entre otros. Asimismo, la Corte ha estudiado asuntos sobre el reclamo de una indemnización derivada de la determinación de un crédito fiscal o de decisiones jurisdiccionales contrarias a sus pretensiones o por las que se fincaron injustamente responsabilidades penales.

De estos escenarios fácticos se advierte que la importancia del desarrollo jurisprudencial de la Corte en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado radica en que las personas tengan certeza sobre cómo, cuándo y en qué vía pueden exigir una indemnización, de modo que puedan hacer efectivo su derecho a la reparación. Especialmente, porque estos casos dan cuenta del impacto que el actuar irregular del Estado puede tener en la vida de las personas y, por tanto, de lo necesario que resulta garantizar una vía para la reparación cuando se haya causado un daño.

Teniendo esto en consideración, este cuaderno de jurisprudencia se pone a disposición de operadores de justicia, profesionales del derecho, estudiantes y público en general, en aras de que pueda constituir una herramienta en la protección y garantía del derecho a la reparación del daño por responsabilidad patrimonial del Estado.

Nota metodológica

El presente documento forma parte de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia* del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este número de la serie Temas selectos de Derecho está dedicado a la obligación de reparar el daño que surge de la responsabilidad patrimonial del Estado (de forma abreviada RPE).

Para identificar las sentencias analizadas en este cuaderno, se realizó una búsqueda con la frase "responsabilidad patrimonial del Estado" en los sistemas de consulta internos de la SCJN, respecto de las sentencias emitidas desde el 14 de junio de 2002 —fecha en que se publicó el Decreto por el que se adicionó el segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución— hasta junio de 2021. En este número se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordaron el tema en el estudio de fondo. Cabe destacar que no se distingue entre las sentencias que tienen criterios vinculantes, esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria, y aquellas resoluciones que tienen criterios persuasivos.³

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de ciertos rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar en los apartados contenidos en las resoluciones. Además, en cada rubro temático, las sentencias están ordenadas cronológicamente, con el fin de que se pueda advertir fácilmente si un criterio ha sido reiterado, desarrollado o modificado.

³ Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia previstos en la Ley de Amparo. Para la consulta de jurisprudencia véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

Por otro lado, con el fin de que se puedan identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias se reconstruyeron a partir de la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios de la Suprema Corte que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos de la sentencia que ilustran la opinión de la Suprema Corte.⁴ Adicionalmente, en el documento se identifican los asuntos que contienen similares razonamientos, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean criterios novedosos de aquellas que se limitan a aplicar y/o a reiterar criterios construidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de sentencias y las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias que recoge el cuaderno, ordenadas por fecha de publicación.

En la versión electrónica de esta publicación, las sentencias del glosario contienen un hipervínculo a la versión pública que se encuentra en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas por medio de la página web <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/> y el Twitter del Centro de Estudios Constitucionales: @CEC_SCJN.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte para que se conozca el desarrollo en las sentencias de este Tribunal sobre responsabilidad patrimonial del Estado y se consolide una sociedad que ejerza de manera plena sus derechos fundamentales.

Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de los asuntos.

Otros cuadernos de jurisprudencia

Serie Derecho y familia

1. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes
2. Compensación económica
3. Adopción
4. Concubinato y uniones familiares
5. Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el concubinato
6. Violencia Familiar
7. Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el matrimonio

⁴ Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use quien consulte este texto.

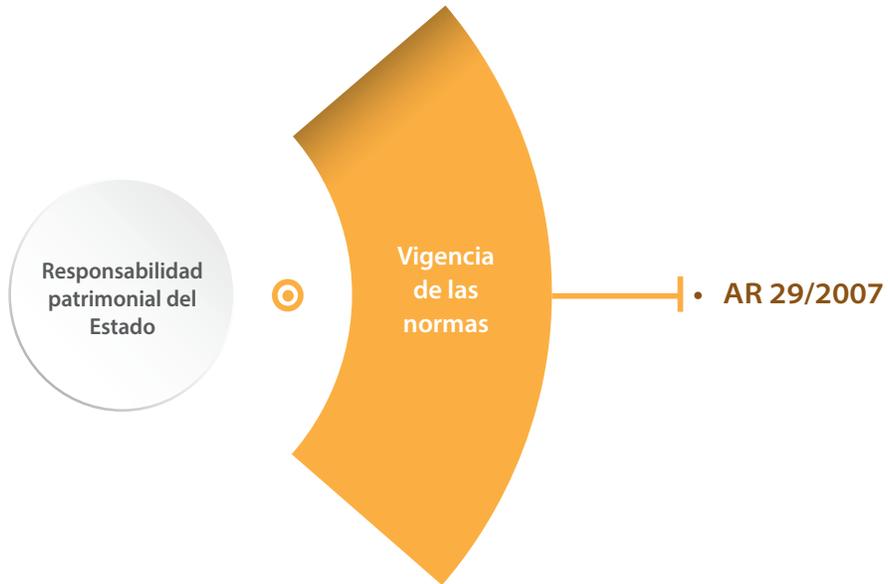
Serie Derechos humanos

1. Libertad de expresión y periodismo
2. Los derechos de la diversidad sexual
3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano
4. Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas
5. Derechos de las personas con discapacidad
6. Derecho a la educación
7. Igualdad y no discriminación. Género
8. Derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales
9. Igualdad y no discriminación. Condiciones de salud, religión y estado civil
10. Control de convencionalidad
11. Libertad religiosa
12. Derecho al agua
13. Libertad de expresión

Serie Temas selectos de Derecho

1. Derecho de daños. Responsabilidad extracontractual
2. Evidencia Científica

1. Vigencia de las normas



1. Vigencia de las normas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 29/2007, 21 de marzo de 2007⁵

Hechos del caso

Una persona promovió un amparo indirecto en contra de una sentencia interlocutoria dictada en un recurso de reclamación que confirmó el desechamiento parcial de una demanda de nulidad, esta última emitida por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la sentencia de amparo, el Juzgado de Distrito determinó que el inicio de la vigencia de la adición al artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, era el 1 de enero de 2005. De manera que, a la fecha de la sentencia, no iniciaba aún la vigencia señalada. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte en el sentido de modificar la sentencia recurrida, pues en realidad la adición citada inició vigencia el 1 de enero de 2004.

Problema jurídico planteado

¿Cuándo inició la vigencia de la adición al artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, en la que se reguló el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado?

⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón.

Criterio de la Suprema Corte

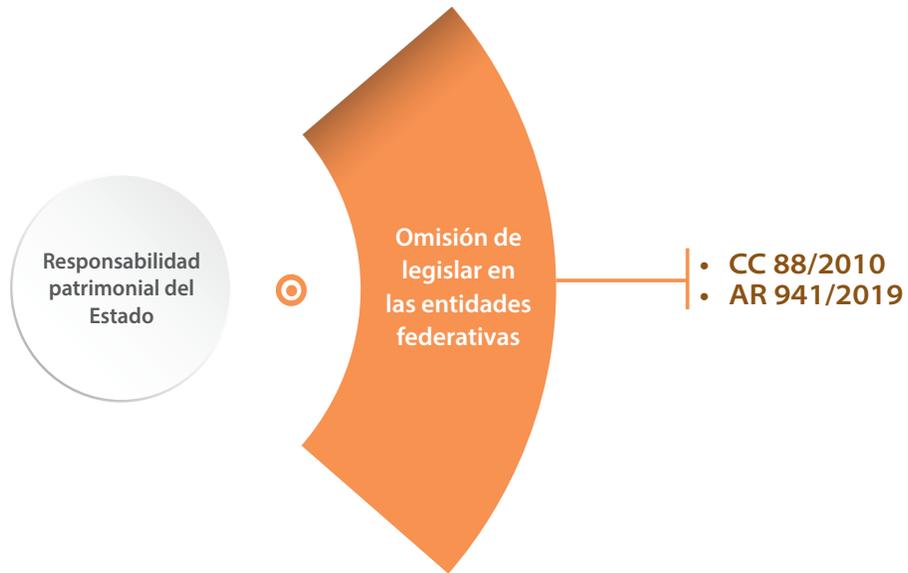
La adición al artículo 113 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, conforme a su artículo único transitorio, inició su vigencia el 1 de enero de 2004.

Justificación del criterio

A través del "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" publicado el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación se observa que la adición al precepto número 113 de la Constitución entrará en vigor el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que "el primero de enero del primer año siguiente al de su publicación lo constituye el primero de enero de dos mil tres, y el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación lo constituye, el primero de enero de dos mil cuatro, por tanto, la vigencia de la adición al numeral 113 de la Constitución Federal inició en la fecha últimamente indicada, conforme al artículo único transitorio.

La vigencia indicada de esta manera es acorde con el señalamiento de la parte final del decreto en el sentido de que para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor, de tal manera que el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos. Por lo tanto, es inexacto lo resuelto por el juez de distrito en cuanto a que la adición constitucional entró en vigor, el primero de enero de dos mil cinco, aduciendo que en la fecha en que fue emitida la resolución impugnada en el juicio de garantías [la sentencia interlocutoria recaída al recurso de reclamación en el juicio de nulidad], el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, aún no se encontraba en vigencia." (Pág. 22, párrs. 2 y 3).

2. Omisión de legislar en las entidades federativas



2. Omisión de legislar en las entidades federativas

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 88/2010, 14 de junio de 2012⁶

Hechos del caso

El Presidente municipal, el Síndico segundo y el Secretario del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron una controversia constitucional por la omisión legislativa consistente en no discutir ni aprobar las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en términos del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002, lo que trajo como consecuencia dejar al arbitrio y discreción de la justicia administrativa la determinación acerca de la procedencia o no de la reparación del daño derivado de ese esquema de responsabilidades.

La Corte determinó que existía una omisión legislativa, pues a pesar de que el Congreso de Nuevo León ya se encontraba en el proceso legislativo para dar cumplimiento al mandato constitucional, a la fecha de la sentencia, no había una regulación publicada. Por lo que la Corte conminó al Congreso del estado de Nuevo León, así como al Poder Ejecutivo de la entidad, para que a más tardar en el periodo ordinario de sesiones de septiembre de 2012, realizaran las adecuaciones a la normativa estatal, para hacerla coincidir con el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el entonces artículo 113 constitucional.

⁶ Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales. Puede consultar la votación de este asunto aquí: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=123235>

Problema jurídico planteado

¿Existió una omisión legislativa para regular el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León?

Criterio de la Suprema Corte

Existió una omisión legislativa relativa de competencia obligatoria para regular el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, ya que el plazo máximo que estableció el artículo Único Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, fue hasta el 1 de enero de 2004.

Justificación del criterio

El Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, en su artículo Único Transitorio "fijó un mandato expreso para que todas las legislaturas estatales expidieran las leyes o realizaran las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, para lo cual se contaría con un periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor, lo cual no sería menor a un año ni mayor a dos. Es decir, a través de dicho dispositivo se estableció una facultad de ejercicio obligatorio dirigida al legislador estatal para adecuar sus ordenamientos y proveer lo relativo a efecto de que los particulares estuvieran en aptitud de ejercer, en su caso, el contenido del derecho indemnizatorio introducido en el orden constitucional." (Pág. 33, párr. 3).

La Corte determinó que existió una omisión legislativa "por el hecho que las autoridades demandadas, estando obligadas, no acataron el mandato impuesto en el artículo Único Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, en relación con el artículo 113, segundo párrafo, traducido en la necesidad de que las legislaturas estatales expidieran las leyes o realizaran las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, ya que a la fecha no han cumplimentado esos extremos, a pesar de contar con un plazo para ello [máximo hasta el uno de enero de dos mil cuatro]." (Pág. 39, párr. 2). (Énfasis en el original).

Hechos del caso

Dos hombres promovieron un amparo indirecto por la omisión legislativa consistente en que el estado de Tabasco no contaba con su respectiva Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dejando en estado de indefensión a todo aquel que sufriera una afectación por parte de cualquier institución de dicha entidad federativa, como aconteció en su caso, manifestaron ser víctimas de la Fiscalía General del estado de Tabasco y de la Dirección General de la Policía Judicial del Estado.

Un Juzgado de Distrito concedió el amparo contra la omisión del Congreso Local de cumplir con su obligación constitucional de expedir la norma local de responsabilidad patrimonial del Estado. En contra de esa sentencia, el Congreso interpuso un recurso de revisión, aduciendo que no podría dar efectividad al amparo concedido, debido a una carencia presupuestaria para implementar dicho ordenamiento legal. La Corte atrajo el asunto. Después de analizar argumentos sobre el interés legítimo de las partes y la existencia de la omisión legislativa, ésta confirmó la sentencia recurrida, pues la obligación de adoptar los ajustes presupuestales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no deriva de la ejecutoria de amparo, sino que emana de un mandato previo, claro y expreso contenido en la propia Constitución Federal.

Problema jurídico planteado

¿Las condiciones presupuestales justifican la omisión de la emisión de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tabasco?

Criterio de la Suprema Corte

Las condiciones presupuestales del estado de Tabasco no justifican la omisión legislativa absoluta del Congreso Local de emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tabasco. El mandato constitucional de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del estado fue acompañado por la obligación de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que deriven de los daños ocasionados por el actuar administrativo irregular.

Justificación del criterio

La Corte advirtió que conforme al Decreto de reformas constitucionales publicado el 14 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, "el Poder Revisor de la Constitución

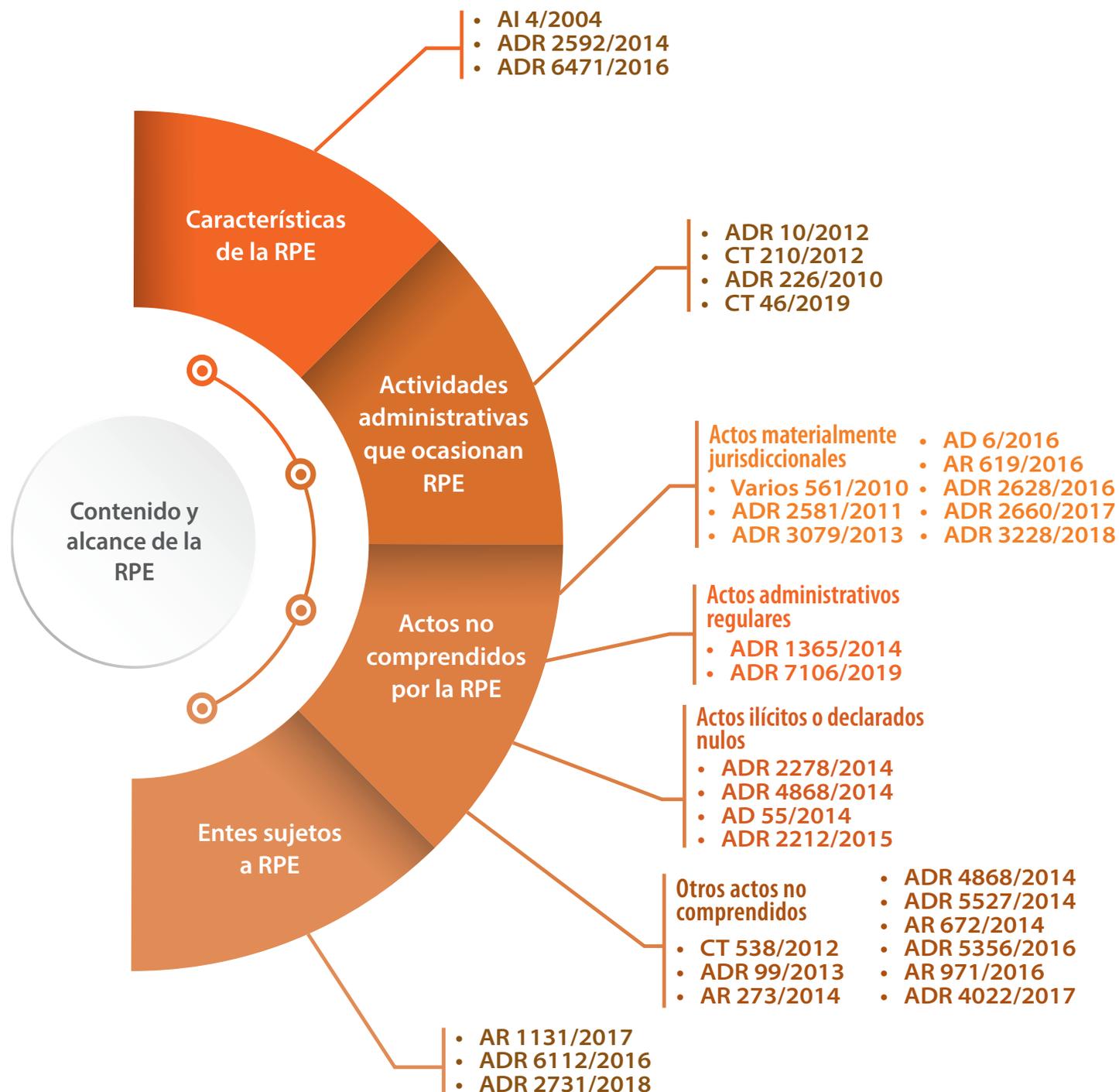
⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

consideró que el mandato consagrado en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, obliga a todas las autoridades del Estado mexicano, **por lo que las legislaturas locales deben expedir la legislación respectiva como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho.** Esto es, la obligación de responder por los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular **se entiende dirigida a todos los órganos legislativos que integran los diversos órdenes jurídicos de la República.**" (Pág. 34, párr. 2). (Énfasis en el original). Además, destacó que "al mandato del Constituyente Permanente de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, **fue acompañada la diversa obligación constitucional de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que se deriven de los daños ocasionados en los bienes o derechos de los particulares.**

De hecho, ese mandato presupuestal, **fue la razón por la cual, precisamente, fue establecida una *vacatio legis* de dos años, para la entrada en vigor de tales reformas constitucionales.** En ese sentido, el Estado de Tabasco, por mandato constitucional, **contó con un plazo de dos años posteriores a la publicación de la reforma constitucional, no sólo para adecuar su legislación al nuevo marco constitucional, sino para realizar los ajustes presupuestarios necesarios para reparar los daños generados por el actuar administrativo irregular.**" (Pág. 36, párrs. 1 y 2). (Énfasis en el original).

La Segunda Sala concluyó que "los efectos de la sentencia en el sentido de que se ordene el Congreso responsable a emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y, consecuentemente, **se asigne una partida presupuestal para las indemnizaciones que deban otorgarse conforme a esa normativa, no es más que una consecuencia de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada;** en tanto que, el débito de adoptar los ajustes presupuestales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no deriva de la ejecutoria de amparo, sino que emana de un mandato previo, claro y expreso contenido en la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por la autoridad responsable, exige que tal omisión deba repararse mediante el presente medio de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional." (Pág. 39, párr. 3). (Énfasis en el original). Por otra parte, "los débitos presupuestales contenidos en el Decreto de reformas constitucionales de mérito, **no se imponen en forma indiscriminada;** ya que el Constituyente Permanente **fue cuidadoso en armonizar la reparación por responsabilidad patrimonial del Estado, con la estabilidad de las finanzas públicas, a efecto de no generar afectaciones indebidas al erario público.**" (Pág. 40, párr. 2). (Énfasis en el original).

3. Contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado



3. Contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado

3.1 Características de la RPE

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, 7 de febrero de 2008⁸

Hechos del caso

Un grupo de legisladores integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovió una acción de inconstitucionalidad en contra diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004. La acción sólo procedió en contra de los párrafos primero y cuarto del artículo 389, así como de los artículos 390 y 392 de la ley citada.

El artículo 389, párrafos primero y cuarto, fue impugnado por considerar que prevé un sistema de responsabilidad subjetivo e indirecto al establecer que el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) tiene la obligación de pagar los daños que se causen a los particulares con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas; es decir, que sea irregular. Por lo tanto, debe agotarse un procedimiento en el que se haga una valoración, misma que tildaron de subjetiva.

El artículo 390 fue señalado como inconstitucional por establecer que para que exista la obligación de indemnizar al particular debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad. Los accionantes consideraron que esto contraería lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, vigente en ese momento, ya que la responsabilidad patrimonial del Estado no está sujeta al reconocimiento de indemnizar, como si se tratara de una concesión unilateral.

Artículo 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.
(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Artículo 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:
I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;
II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;
III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;
IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y
V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.

⁸ Unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Alegaron que el artículo 392 contraviene el espíritu del artículo 113, párrafo segundo constitucional, por un lado, al no prever un esquema adecuado para que el gobierno del Distrito Federal pueda repetir la acción contra el agente del Estado que ocasionó el daño al particular; por otro, al establecer la vía de regreso sin tomar en cuenta que el daño no siempre será atribuible al servidor público.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad, la Corte reconoció la validez de los artículos 389, párrafos primero y cuarto, y 390 del Código en cuestión, por estar apegados al contenido del artículo 113 constitucional. En el primer caso, por considerar que es acorde con la Constitución establecer el requisito de que la conducta sea irregular. En el segundo caso, porque la Constitución permite al legislador establecer las bases, límites y procedimientos que regulan las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, permitiéndole a su vez establecer requisitos legales como la existencia de una resolución que determine el pago.

Por último, la Corte consideró que el Estado tiene la facultad de repetir en contra del funcionario que directamente causó el daño patrimonial al particular; sin embargo, declaró la invalidez del artículo 392 del Código citado, en la porción normativa que establece que esto se realizará "mediante el procedimiento administrativo de ejecución". La inconstitucionalidad deriva de que la norma no prevé que se siga un procedimiento respetuoso de la garantía de audiencia y, por tanto, vulnera el artículo 14 constitucional.

Artículo 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Qué características tiene la responsabilidad patrimonial del Estado?
2. ¿El artículo 389, párrafos primero y cuarto, del Código Financiero del Distrito Federal, vulnera el artículo 113 constitucional al establecer que la responsabilidad patrimonial se genera con motivo de la actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar?

Criterios de la Suprema Corte

1. De conformidad con el artículo constitucional 113, párrafo segundo, la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente se actualiza respecto de los daños que el Estado cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular y tiene el carácter de objetiva y directa. Es decir, el particular podrá demandar la indemnización directamente al estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir, en primer término, en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

2. El artículo 389, párrafos primero y cuarto, del Código Financiero del Distrito Federal, al establecer la conducta irregular de la actuación del Estado, es decir, la que no cumple con disposiciones legales y administrativas, como causa generadora de la responsabilidad patrimonial, es acorde con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el artículo 113 constitucional.

Justificación de los criterios

1. "Podemos afirmar que el [...] artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, establece la responsabilidad del Estado únicamente respecto de los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio; en este supuesto, el particular podrá demandar la indemnización directamente al estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Asimismo, que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes." (Pág. 145, párr. 3).

Tiene carácter de objetiva conforme a "la reforma constitucional al artículo 113 [que] tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar *directamente* al Estado 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." (Pág. 162, párr. 2). (Énfasis en el original).

Además, "la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya, como ya se dijo, en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa." (Pág. 163, párr. 2). El constituyente decidió "centrar la calidad de objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos actos realizados de manera irregular, entendida ésta sólo como actividad anormal violatoria de la ley. Por tanto, debe sostenerse que la responsabilidad patrimonial del estado es objetiva, respecto de sus actos irregulares que causen daño patrimonial al particular." (Pág. 163, párr. 3 y pág. 164, párr. 2).

2. Para la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado "deben concurrir elementos tales como: a) la imputabilidad material del acto o hecho al Estado en ejercicio

de sus funciones; b) el acreditamiento del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente; c) la existencia de un daño cierto; y d) el nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular." (Pág. 175, párr. 1).

"El requisito de que deba agotarse un procedimiento, tiene como finalidad precisamente el que se determine si concurren tales elementos o no y, en caso positivo, hacer la cuantificación del monto a indemnizar." (Pág. 175, párr. 2).

"[L]o que se toma en cuenta a fin de determinar la responsabilidad no es el concepto de culpa o de dolo, lo que encuadraría la responsabilidad subjetiva, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y, como consecuencia de ello, se haya causado el daño patrimonial al administrado." (Pág. 175, párr. 4).

"De acuerdo con lo expuesto, es claro que, en realidad, el texto del primero y cuarto párrafos del precepto atacado no contrarían lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, pues la inclusión de la conducta irregular de la actuación del Estado, como causa generadora de su responsabilidad patrimonial, es acorde con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado, como se explicó en párrafos precedentes." (Pág. 176, párr. 1).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2592/2014, 15 de abril de 2015⁹

Hechos del caso

El 24 de septiembre de 2011 una patrulla de la policía municipal de León, Guanajuato, atropelló a un menor de edad, ocasionándole la muerte. La madre de éste demandó en la vía ordinaria civil a la Presidencia municipal de León el pago de una indemnización por reparación de los daños por la muerte de su hijo, el daño moral y el pago de costas. Un Juzgado de lo Civil de León, conoció del asunto y declaró la incompetencia por materia para conocer las acciones, además condenó a la madre del menor al pago de costas procesales. La demandante interpuso un recurso de apelación, mismo que confirmó la resolución apelada. Inconforme, la demandante promovió un amparo directo que le fue concedido sólo para efectos de dejar insubsistente la resolución reclamada y emitir una nueva para subsanar un vicio de forma. Frente a la nueva resolución, la madre del menor interpuso un amparo.

El Tribunal Colegiado que conoció del asunto resolvió negar el amparo, pues, entre otras cosas, consideró que los hechos atribuidos al policía los había realizado en su calidad de

⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

servidor público de la administración pública municipal de León, Guanajuato (hipótesis en la que procede la vía administrativa) y no por derecho propio (hipótesis en la que procedería la vía civil); que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, así como que la vía para reclamar es la administrativa, no la civil.

La madre promovió un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte, en el que argumentó que el Tribunal Colegiado se abstuvo de pronunciarse sobre el hecho de que la Sala civil no entró al estudio de fondo, y que la improcedencia le negaba el acceso a la justicia, traducido en el pago de la reparación por el daño que sufrió. La Corte determinó confirmar la sentencia recurrida, pues procedía la vía administrativa y no la civil. Sin embargo, la Corte recordó que el plazo para reclamar en la vía administrativa quedó interrumpido con la admisión de la demanda realizada por el Juez Civil de Primera Instancia.

Problema jurídico planteado

¿Qué se entiende por responsabilidad objetiva conforme al artículo 113 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

La responsabilidad objetiva del Estado se centra en los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, el dolo o la intencionalidad propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta regulada por las disposiciones del derecho civil.

Justificación del criterio

La Corte reiteró que "la responsabilidad objetiva del Estado no se origina por cualquier daño que se cause, sino que éste debe ser consecuencia del actuar administrativo irregular." (Párr. 31). Dijo que ya se "ha establecido la diferencia entre la responsabilidad objetiva y subjetiva, señalando que ésta, radica en que mientras la responsabilidad subjetiva implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, la responsabilidad objetiva, se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa; precisando que la calidad objetiva de la responsabilidad del Estado se centra 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." (Párr. 32). (Énfasis en el original).

La Corte concluyó que se "ha desvinculado la responsabilidad objetiva de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en virtud de que ésta es necesariamente subjetiva; en esas condiciones, debe precisarse que no puede estimarse, como lo señaló el a quo, que por responsabilidad objetiva se entienda la afectación ocasionada por el Estado a los particulares, con motivo de la actividad irregular de alguno de sus servidores públicos en

ejercicio de sus funciones, pues de ser así, para demostrar la responsabilidad objetiva se tendría que probar que el funcionario incurrió en responsabilidad." (Párr. 33).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6471/2016, 10 de mayo de 2017¹⁰

Hechos del caso

Una mujer tramitó un procedimiento de queja administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con motivo del fallecimiento de su hijo recién nacido, al que se le negó atención médica oportuna. El IMSS emitió una resolución en donde determinó el pago de una indemnización, la rescisión del trabajador involucrado con la negativa de atención al niño y ordenó la aplicación de medidas preventivas para evitar futuros casos. Por lo tanto, el IMSS y los padres del niño realizaron un convenio donde el Instituto aceptó y realizó la entrega de la cantidad determinada como indemnización.

Posteriormente, la madre inició una reclamación por la responsabilidad patrimonial del IMSS, misma que fue declarada improcedente por dicho Instituto, por considerar que el pago de la indemnización derivada de la queja administrativa había satisfecho las pretensiones de la reclamante. La madre promovió un juicio de nulidad en contra de esta determinación, pero el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la decisión.

Inconforme, la reclamante interpuso un amparo directo, argumentando que la indemnización obtenida correspondía a una acción diferente a la intentada en ese momento, además de no habersele otorgado una indemnización por daño moral. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo, pues de una interpretación del artículo 113 constitucional, ahora 109, consideró equivalentes las indemnizaciones del procedimiento de queja administrativa y de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, la madre promovió un recurso de revisión, que fue de conocimiento de la Corte, la cual concedió el amparo por considerar, entre otras cosas, que la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado fue incorrecta, debido a que los procedimientos de queja administrativa ante el IMSS —cuyo fundamento es el artículo 296 de la Ley del Seguro Social— y los de responsabilidad patrimonial del Estado no son equivalentes, por lo que de forma preliminar no puede determinarse que la indemnización previamente obtenida haya reparado integralmente a la madre.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado prevista en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución?

¹⁰ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Criterio de la Suprema Corte

La responsabilidad patrimonial del Estado prevista en el último párrafo del artículo 109, antes 113, de la Constitución estableció un sistema de responsabilidad directa y objetiva, que permitió a las personas reclamar una indemnización cuando, sin obligación jurídica de soportarlo, sufrieran daños derivado de su actuación administrativa irregular.

Justificación del criterio

La Corte señaló que "la reforma constitucional al artículo 113 pretendió evolucionar de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, a través del cual sería posible demandar al Estado, cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente." (Párr. 83). A mayor abundamiento, "reconoció que los particulares son titulares de un derecho de rango constitucional que les permitiera reclamar una indemnización proporcional y equitativa cuando, sin obligación jurídica de soportarlo, sufrieran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un acto que algún órgano estatal llevó a cabo sin acatar la normativa aplicable o los lineamientos, parámetros o protocolos administrativos respectivos" (párr. 84), es decir, "derivados de una actuación administrativa irregular" (párr. 87).

Además, la Corte indicó que "existe una íntima relación entre el derecho sustantivo establecido en el último párrafo del artículo 109 constitucional [antes 113], y la dignidad de la persona, de que derivan todos los derechos relacionados con su integridad (patrimonial, física y espiritual), necesaria para su desarrollo integral, y que es uno de los pilares de los derechos fundamentales." (Párr. 89). Por lo que, "el derecho a la reparación integral del daño es una garantía de ese estado ideal en el que debe vivir toda persona, pues es un medio para que exigir que el Estado, en cumplimiento de esos derechos, restituya a la persona en las condiciones de vida que debería tener, y de las que carece debido al daño que el propio Estado ocasionó." (Párr. 90).

Por otra parte, la Corte señaló que "el principal objetivo del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado es que toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente. El criterio que ha utilizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para calcular la indemnización, se insiste, ha sido el correspondiente a una **reparación integral del daño.**" (Párr. 97). (Énfasis en el original). Es decir, "el artículo 109 constitucional prevé la obligación de restituir a aquellos particulares que sufren un daño, producto de la actividad irregular del Estado, por medio de una indemnización que garantice la reparación integral de la afectación, pues ello constituye un imperativo fundado en el derecho internacional público, de reparar adecuadamente los daños causados por una violación a una obligación del Estado." (Párr. 99).

En específico, la Corte "ha llegado a la firme convicción de que una 'justa indemnización' o 'indemnización integral' implica el restablecimiento de la situación anterior y, de no ser esto posible, establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados al surgir el deber de reparar. Reparación que, en la medida de lo posible, debe anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido." (Párr. 104). Por lo que, "[l]a indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a las circunstancias de cada caso, atendiendo de manera ejemplificativa: (a) el daño físico o mental; (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; y (d) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. Así, del derecho a la indemnización a favor de los particulares se deriva a su vez el derecho a una 'justa indemnización'. Su naturaleza y su monto dependen del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos." (Párrs. 110 y 111).

3.2 Actividades administrativas que pueden ocasionar RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012¹¹

Razones similares en el AD 23/2015

Hechos del caso

Un hombre acudió a una Unidad Médico Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ya que requería atención médica. Tras ser remitido a la especialidad de urología, el hombre se sometió a una cirugía. Al ser dado de alta, se reportó que no había presentado complicaciones. Sin embargo, tras la operación comenzó a presentar dolor en diversas partes del cuerpo, además de alteraciones en la sensibilidad y disminución de la fuerza con dificultad para caminar, entre otros síntomas. Por lo anterior, fue trasladado a un hospital y, tras ser dado de alta, se le prescribió un tratamiento de medicina física y rehabilitación. No obstante, el paciente no se recuperó plenamente y quedó impedido para caminar sin ayuda de aparatos ortopédicos. Debido a lo anterior, la madre del paciente presentó una queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Instituto Mexicano

¹¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

del Seguro Social. Este proceso culminó con la determinación del Instituto de la existencia de responsabilidad médica civil y la fijación de una indemnización.

Posteriormente, el hombre demandó en la vía civil el pago del daño moral, la responsabilidad civil y la declaración judicial de que el Instituto demandado tiene la obligación de pagarle sus gastos médicos, hospitalarios y viáticos, para ser atendido en el país o en el extranjero y supla, en la medida de lo posible, el daño irreversible que le fue ocasionado a causa de la negligencia e impericia por parte del Instituto demandado, entre otras prestaciones. El Instituto interpuso una excepción de incompetencia por declinatoria, la cual fue declarada fundada. En contra de esta decisión, se promovió un amparo directo, pues el hombre argumentaba que de acuerdo con el derecho aplicable, era posible elegir la vía civil o administrativa para reclamar negligencia médica de una institución pública de salud. Sin embargo, el tribunal determinó negarlo, pues precisó que la responsabilidad del Estado por daños derivados de su actividad administrativa irregular debe reclamarse en la vía administrativa en contraposición a la vía civil. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado resolvió remitir el asunto a la Suprema Corte, la cual admitió el recurso y lo remitió a la Primera Sala. Ésta resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿La prestación deficiente de los servicios de salud por parte del personal médico de las instituciones de salud públicas configura la actividad administrativa irregular que actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

En el caso de la prestación deficiente de los servicios de salud, la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza cuando el personal médico que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente, ya sea por acción u omisión y ocasiona un daño a los bienes o derechos de los pacientes. Además, tratándose de la función médica, la actuación irregular del Estado no radica únicamente en el incumplimiento de los deberes legales de los funcionarios públicos, establecidos en leyes o reglamentos, sino que se origina también por el incumplimiento de las prescripciones de la ciencia médica en el momento del desempeño de sus actividades, esto es, por no haberse sujetado a las técnicas médicas o científicas exigibles para los mismos —*lex artis ad hoc*—, o al deber de actuar con la diligencia que exige la *lex artis*.

Justificación del criterio

La Corte señaló que "la reforma constitucional al artículo 113 pretendió evolucionar de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, a través del cual es posible demandar al Estado, cuando éste o sus funcionarios causen daños a los

particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente." (Pág. 27, párr. 3). Conforme a lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, "la actividad irregular del Estado se configura cuando **la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la Ley o en los reglamentos administrativos.**" (Pág. 31, párr. 1). (Énfasis en el original).

"En el caso de la prestación deficiente de los servicios de salud, la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza cuando el personal médico que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente, ya sea por acción u omisión, y ocasiona un daño a los bienes o derechos de los pacientes." (Pág. 32, párr. 2).

"[T]ratándose de la prestación deficiente del servicio público de salud, podría argumentarse que al especificarse en el artículo 113 que la responsabilidad del Estado es objetiva, no es necesario probar la conducta irregular del personal médico, o bien, que se actualiza una responsabilidad de índole civil, al tratarse de la responsabilidad médico-sanitaria." (Pág. 33, párr. 2). Sin embargo, la Corte precisó que "la responsabilidad del Estado no se origina por cualquier daño que se cause a los particulares, sino que responde a los daños causados por la actuación administrativa irregular," (pág. 36, párr. 3) por lo que "debe interpretarse que el término de 'responsabilidad objetiva' que prevé la Constitución, no puede ser entendido en el sentido que se le atribuye a la responsabilidad objetiva civil, sino que refiere a una responsabilidad derivada de un acto irregular del Estado." (Pág. 36, párr. 4).

En este sentido, la Corte estableció que "aun cuando sea necesario demostrar la irregularidad de la actuación del Estado o bien, la prestación de un servicio de salud deficiente, tampoco debe entenderse que la demanda de la indemnización correspondiente deberá transitarse por la vía civil, ya que el sujeto demandado no es el médico en lo particular, sino el Estado como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo. Así, deben trasladarse los requisitos propios de la responsabilidad médico-sanitaria al esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, sin ser necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada. En consecuencia, para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad irregular del Estado, deben concurrir los siguientes requisitos: 1) La existencia de un daño. Dicho daño debe ser: efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas. 2) Que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, la cual puede consistir en la prestación deficiente del servicio público de salud. 3) El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública. Es importante precisar que la actuación irregular del Estado, no radica únicamente en el incumplimiento de los deberes legales de los funcionarios públicos, establecidos en leyes o reglamentos, sino que, en tratándose de la función médica

a su cargo, se origina también por el incumplimiento de las prescripciones de la ciencia médica en el momento del desempeño de sus actividades, esto es, por no haberse sujetado a las técnicas médicas o científicas exigibles para los mismos —*lex artis ad hoc*—, o al deber de actuar con la diligencia que exige la *lex artis*." (Pág. 37, párrs. 2-4 y pág. 38, párr. 2). (Énfasis en el original).

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 210/2012, 17 de octubre de 2012¹²

Hechos del caso

La parte afectada en el amparo resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por ese Colegiado y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ambos determinaron, entre otras cuestiones, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, vigente en ese momento, que preveía la responsabilidad patrimonial del Estado, si la atención médica prestada por institutos de seguridad social debía considerarse comprendida dentro de las "actividades administrativas irregulares", para determinar si correspondía conocer de la acción a la autoridad administrativa o a la civil.

En el primer asunto resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil, una persona demandó de un instituto de seguridad social federal el pago de los daños y perjuicios ocasionados por negligencia médica, el pago de daño moral y otras prestaciones. El Tribunal determinó que cuando el acto reclamado deriva de la impericia y negligencia médica del personal médico del Instituto, la prestación no es administrativa, sino que consiste en una reclamación civil hecha al organismo público descentralizado que actúa en un plano de coordinación como prestador de un servicio médico. De modo que no se podía considerar un acto administrativo irregular, pues éste debería necesariamente provenir de un plano de *supra* a subordinación.

Por otro lado, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió un amparo en el que dos padres, por su propio derecho y en representación de sus dos hijas, demandaron en la vía ordinaria civil de otro instituto de seguridad social federal, el pago de los daños y perjuicios ocasionados por negligencia e impericia médica, el pago de daño moral y diversas prestaciones. El Tribunal resolvió que la reclamación de daño patrimonial y moral al Instituto se adecuó al concepto de "actividad administrativa irregular" del artículo 113 constitucional y el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), por lo que la vía apropiada era la administrativa y no la civil.

¹² Ponente: Ministro Arturo Zaldívar. Puede consultar la votación de este asunto aquí: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=139129>

La Suprema Corte confirmó la existencia de la contradicción de criterios y determinó que deben de prevalecer con carácter de jurisprudencia las tesis de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL." y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE), ES LA ADMINISTRATIVA."

Problema jurídico planteado

¿La atención médica negligente prestada por institutos de seguridad social del Estado federal debe considerarse dentro del concepto de "actividad administrativa irregular"?

Criterio de la Suprema Corte

De acuerdo con el artículo 113 constitucional, la atención médica negligente prestada por los institutos de seguridad social del Estado federal debe considerarse dentro del concepto de actividad administrativa irregular del Estado, pues ésta comprende la prestación de un servicio público deficiente que, al causar un daño a las y los particulares, puede configurar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

La Corte señaló que ya había sustentado "en diversas ejecutorias que la responsabilidad patrimonial del Estado señalada en el artículo 113 constitucional comprende la originada por los daños ocasionados por el personal médico de las instituciones de salud pública." (Pág. 42, párr. 3).

Retomó lo establecido en el Amparo Directo en Revisión 10/2012 y en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004 y estableció que "la actividad irregular del Estado se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la Ley o en los reglamentos administrativos; entonces, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares, por haberse actuado irregularmente, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño. En ese sentido, la actividad administrativa irregular del Estado, comprende la prestación de un servicio público deficiente, por lo que la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza cuando el personal médico que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente, ya sea por acción u omisión (presta un servicio público deficiente), y ocasiona un daño a los bienes o derechos de los pacientes." (Pág. 47, párr. 3 y pág. 48, párr. 2).

También señaló que "aun cuando en tal caso sea necesario demostrar la irregularidad de la actuación del Estado consistente en la prestación de un servicio de salud deficiente, debe tenerse presente que el sujeto demandado no es el médico en lo personal, sino el Estado como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo, y en consecuencia, deben trasladarse los requisitos propios de la responsabilidad médico-sanitaria al esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, sin ser necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada" (pág. 48, párr. 3). Considerando lo anterior, la Corte concluyó que "acorde al contenido del artículo 113 constitucional que prevé la responsabilidad patrimonial del Estado, la atención médica negligente prestada por institutos de seguridad social del Estado Federal, queda comprendida en el concepto 'actividad administrativa irregular' a que hace referencia esa normatividad" (pág. 48, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 226/2010, 18 de septiembre de 2013¹³

Hechos del caso

El propietario de un terreno denunció a un notario y a diversas personas que participaron en la compraventa de dicho terreno, pues una de esas personas exhibió ante el notario una credencial para votar a nombre del propietario, para formalizar la compraventa. Por estos hechos, el Ministerio Público de Colima ejerció acción penal. Seguido el procedimiento correspondiente, un Juez Penal determinó, entre otras cosas, que no había lugar a librar orden de aprehensión porque no se lograron demostrar los delitos de fraude, falsificación de documento y uso de documento falso.

Luego, el propietario del terreno promovió demanda de responsabilidad patrimonial contra la Procuraduría General de Justicia de Colima y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, ambos del estado de Colima, reclamándoles el pago de una indemnización. El Tribunal Contencioso Administrativo que conoció la reclamación resolvió que no se logró demostrar la irregularidad del actuar del Registro Público y que los actos realizados en la etapa de averiguación previa por la Procuraduría tuvieron naturaleza penal, por lo que no podía considerarse como actividad administrativa del Estado.

Contra dicha resolución, el propietario promovió un amparo directo. El Tribunal Colegiado resolvió, entre otras cosas, que las diligencias ministeriales de la fase inicial del proceso penal son de naturaleza administrativa y, por tanto, susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, de modo que concedió el amparo al afectado para que tomando esto en cuenta, el Tribunal Administrativo resolviera nuevamente lo que en

¹³ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

derecho proceda. Inconforme, el Procurador General de Justicia de Colima interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Suprema Corte, la cual confirmó la sentencia de amparo por considerar que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Colima califica la actividad ministerial como administrativa para los efectos de su propio contenido.

Problema jurídico planteado

¿Los actos dictados en la averiguación previa por el Ministerio Público de Colima forman parte de la función administrativa susceptible de provocar responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa?

Criterio de la Suprema Corte

Los actos dictados en la averiguación previa por el Ministerio Público de Colima, en su totalidad y sin excepción alguna, forman parte de la función administrativa susceptible de provocar responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa, toda vez que emanaron de una autoridad situada dentro de la administración pública centralizada local por disposición expresa de la Constitución del estado de Colima.

Justificación del criterio

Desde el punto de vista formal "el presente asunto se juzga en términos de la legislación vigente en la época en la que se emitió la sentencia reclamada, [por lo que] debe estarse a lo que disponía el artículo 82 [de la Constitución del estado de Colima] en su redacción anterior a su reforma publicada el veintiséis de junio de dos mil trece, en la cual expresamente se establecía que el titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima, era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo del Estado, de quien dependía en forma directa, lo cual constata que tenía una naturaleza formalmente administrativa." (Pág. 51, párr. 6).

"Por tal motivo, es indiscutible que los actos desplegados por la institución ministerial en el Estado de Colima tenían un carácter formalmente administrativo en la época en que se suscitaron los hechos por los cuales se le demandó una responsabilidad administrativa por el hoy quejoso, toda vez que emanaron de una autoridad situada dentro de la administración pública centralizada local por disposición expresa de la ley, correspondiendo enseguida determinar si, desde un punto de vista material, esto es, atendiendo a su contenido, tales actos pudieran considerarse como de naturaleza penal." (Pág. 52, párr. 2).

Respecto a su naturaleza material "se observa que el artículo 1o. de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Colima determinó que para los efectos de dicho ordenamiento, todos los actos desplegados por las autoridades estatales tienen una

naturaleza administrativa, en los siguientes términos: *'Artículo 1o. (...) Se entenderá como actividad administrativa del Estado la que desarrollan el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos.'*" (Pág. 52, párr. 3). (Énfasis en el original).

"De este precepto se deduce que con independencia de cuál sea la naturaleza material de los distintos tipos de actos que dicte la institución ministerial del Estado de Colima, lo cierto es que la legislación rectora de la responsabilidad patrimonial a nivel local instituyó una definición propia para dotar de un significado unívoco a lo que debía concebirse como actividad administrativa local, y para ello, ofreció a sus destinatarios un concepto aclaratorio que permitiera una interpretación uniforme de su texto, lo cual evitaría en cada caso desentrañar la naturaleza formal y material del acto que ocasione la presunta responsabilidad patrimonial estatal." (Pág. 53, párr. 3).

"En tal virtud, carece de razón la autoridad recurrente al sostener que la naturaleza de los actos dictados en la averiguación previa por la institución ministerial en el Estado de Colima corresponden a la materia penal, pues al margen de que esto pudiera ser o no correcto conforme los cánones legales y doctrinales generalmente aceptados dentro de dicha especialidad, es un hecho que el legislador local soslayó toda referencia a la comprensión técnica de la función del Ministerio Público, y engendró un concepto dentro del cual adscribió las actividades de éste para que en su totalidad y sin excepción alguna, formen parte de la función administrativa susceptible de provocar responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa." (Pág. 54, párr. 1).

SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 46/2019, 11 de marzo de 2021¹⁴

Hechos del caso

Al conocer de un juicio ordinario civil que promovió una persona contra la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca denunció la posible contradicción de criterios entre las Salas de la Suprema Corte. Ambas Salas se habían pronunciado respecto a la vía idónea para exigir una indemnización a la CFE, en casos en los que una persona sufrió daños por una descarga eléctrica proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica propiedad de la CFE.

La Primera Sala, al resolver los amparos directos en revisión 2731/2018 y 2600/2018, determinó que los daños que se generen con motivo de la deficiente prestación de un servicio

¹⁴ Mayoría de seis votos respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe adoptarse. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales. Puede consultar la votación de este asunto aquí: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=250321>

público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto, al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal prevea la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso. La Primera Sala indicó que el último párrafo del artículo 109 constitucional señala que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual abarca la prestación deficiente del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Por otra parte, la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1131/2017 y 1352/2017, junto con los amparos directos 3/2018 y 19/2018, y a raíz de la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, determinó que dicha Comisión se rige, en lo no previsto por su Ley y Reglamento, por el derecho civil y mercantil. De manera que, si la Ley de la CFE y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio por daños ocasionados con la prestación del servicio público, los actos relacionados con éste deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa. La Segunda Sala determinó que dicho régimen es el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma constitucional en materia de energía, de 20 de diciembre de 2013. Por tal razón, se consideró que la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal. Por ello, emitió la tesis titulada "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL."

El Pleno de la Suprema Corte conoció del asunto y determinó existente la contradicción de tesis. Observó que ambas Salas coincidieron en que la CFE es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero discreparon en la determinación del tipo de funciones que realiza. Tras analizar la naturaleza jurídica de la CFE y de la responsabilidad patrimonial del Estado, el Pleno de la Corte concluyó que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica de la CFE puede actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que la vía adecuada para presentar las reclamaciones de indemnizaciones es la administrativa. Además, determinó que prevalecería la jurisprudencia titulada "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO".

Problema jurídico planteado

¿El servicio público deficiente de transmisión y distribución de energía eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad puede actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Si con motivo de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica se causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que el Estado tiene el dominio de la transmisión y distribución de energía eléctrica.

Justificación del criterio

El Pleno señaló que "si bien la CFE también puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el **régimen de servicio público**, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28 constitucionales, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su numeral 5, párrafo primero, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo." (Párr. 126). (Énfasis en el original).

Por otra parte, la Corte ha sostenido que "el servicio público es una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de interés general, que puede ser prestada por el Estado o por los particulares a través de concesión, permiso o autorización; no obstante, por lo que hace a la transmisión y distribución de energía eléctrica, el artículo 25 constitucional precisa que el sector público tendrá a su cargo, de forma exclusiva, la prestación de tal servicio público. En ese sentido, si con motivo de la prestación del servicio público relativo a la transmisión y distribución de energía eléctrica se causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, entonces se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado." (Párrs. 127 y 128). (Énfasis en el original). Por lo tanto, "no se puede soslayar que **la actividad administrativa irregular del Estado también comprende la prestación de un servicio público deficiente.**" (Párr. 131). (Énfasis en el original). Abundando, el servicio público, "se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública, por lo que **no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.**" (Párr. 134). (Énfasis en el original).

"[L]a actuación irregular de la CFE, como empresa productiva del Estado, que forma parte de la administración pública federal, tiene su origen en el incumplimiento de las prescripciones técnicas al prestar una actividad administrativa como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, servicio de interés general para satisfacer necesidades colectivas. Ahora, aun cuando esa actividad técnica pueda atribuirse [...] a las personas singulares que la realicen, lo cierto es que la actividad se origina en el propio Estado, y está dirigida por éste, de forma que la actividad es imputable a la CFE, lo que queda reflejado en lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, de la Ley de dicha empresa productiva, en el sentido de que la CFE presta el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado". (Párrs. 136 y 137).

"[P]retender que la CFE está exenta del régimen de responsabilidad patrimonial por lo que dispone el artículo 3 de la Ley de la CFE, o bien el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de la Industria Eléctrica, sería tanto como estimar que está al margen de lo dispuesto en la Constitución Federal, cuando ésta establece las bases de su régimen especial, sin exentarla del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, pues aun cuando el derecho mercantil y civil le sean supletorios, ello es, en lo que concierne al objeto que tiene aquella ley, de regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la CFE, así como establecer su **régimen especial** en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; bienes; responsabilidades; dividendo estatal; presupuesto, y deuda [artículo 1 de la Ley de la CFE]; asimismo está enmarcado por el propósito de la diversa Ley de la Industria Eléctrica que tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica, con el fin de promover el desarrollo sustentable de ésta y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes [artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica]." (Párr. 161). (Énfasis en el original).

3.3 Actos no comprendidos por la RPE

3.3.1 Actos materialmente jurisdiccionales

SCJN, Segunda Sala, Varios 561/2010, 25 de agosto de 2010¹⁵

Hechos del caso

Las Magistradas integrantes del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito enviaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que tuviera

¹⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

a bien determinar, una reclamación fundada en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en contra de las mismas Magistradas y una Secretaria Projectista. La parte reclamante señaló que el sobreseimiento de un asunto le originó un daño patrimonial porque, contrario a lo resuelto por el Colegiado, sí se había configurado la afirmativa ficta a su favor.

La Suprema Corte estudió si procedía la reclamación formulada y determinó que no se actualizaron los supuestos para que se admita la demanda de responsabilidad objetiva del Poder Judicial de la Federación, porque lo reclamado no involucró alguna cuestión administrativa, sino que se reclamó su actividad jurisdiccional.

Problema jurídico planteado

¿Las resoluciones emitidas por los titulares de los órganos jurisdiccionales en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales están sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La función jurisdiccional no queda comprendida dentro de la responsabilidad objetiva del Estado. Lo que está sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la actuación administrativa del Poder Judicial.

Justificación del criterio

Del dictamen presentado el 29 de abril de 2000 por la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, dentro del proceso legislativo de adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, la Corte advirtió que "fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución, no incluir los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que hace a su función jurisdiccional, pero sí, los daños causados por los actos administrativos que realiza el Poder Judicial." (Pág. 39, párr. 2).

Aunado a lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece "que 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.**" (Pág. 45, párr. 2). (Énfasis en el original).

Por otro lado, de dicha ley "se desprende que son sujetos de la ley, los entes públicos federales, entendiéndose por éstos, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. [...] Esto significa, que el Poder Judicial sí es ente público sujeto a la ley, que en consecuencia, está obligado, en caso de

actuar irregularmente, a indemnizar al particular afectado por dicha actuación." (Pág. 45, párrs. 4 y 5).

Anteriormente, la Corte había determinado que "la responsabilidad objetiva a la que está el Estado obligado a responder, es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, que por lo que hace a uno de sus entes públicos, que es el Poder Judicial Federal, corresponde a los actos de la administración de este poder público que se realicen de manera ilegal o anormal, o en otras palabras, que los actos de la administración realizados por el Poder Judicial de la Federación, no atiendan a las condiciones o parámetros normativos establecidos." (Pág. 49, párr. 2).

"Es decir, esto significa que la responsabilidad objetiva y directa de los entes públicos que integran el Estado a que se refiere el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal y, en particular del Poder Judicial de la Federación, corresponden a los daños causados por los actos de administración que este Poder realice pero no, por su actuación jurisdiccional. [...] Lo anterior es así, porque de incluir la actividad jurisdiccional dentro de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, se podría crear una situación, en la que se vulnere o limite precisamente la independencia judicial, con la que deben contar los titulares de los órganos jurisdiccionales, lo que además, como quedó acreditado, no corresponde a la *ratio legis* de la reforma constitucional, ni de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 50, párrs. 2 y 3). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2581/2011, 18 de enero de 2012¹⁶

Razones similares en el ADR 2896/2015

Hechos del caso

Una persona presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial ante el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la cual solicitó una indemnización por los daños y perjuicios que sufrió cuando un Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito le negó un amparo solicitado. El Consejo de la Judicatura desechó la reclamación y frente a un recurso de revisión promovido por el reclamante, el Consejo reiteró el desechamiento, pues consideró que la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado sólo es procedente con motivo de una actividad administrativa irregular, pero no a partir de actos jurisdiccionales que los servidores públicos lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones.

El reclamante promovió un juicio contencioso administrativo, mismo que fue desechado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Inconforme, interpuso un recurso de

¹⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

reclamación que fue declarado infundado. Después, inició un juicio de amparo directo, por considerar que el artículo 113 constitucional no contemplaba un tipo específico de actividades administrativas irregulares. Sin embargo, un Tribunal Colegiado le negó el amparo porque las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, salvo casos excepcionales, además, el artículo 113 constitucional no menciona la posibilidad de impugnar las resoluciones del Consejo. Por último, el reclamante presentó un recurso de revisión que fue resuelto por la Suprema Corte en el sentido de negar el amparo solicitado.

Problema jurídico planteado

¿La previsión contenida en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución comprende la función materialmente jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación?

Criterio de la Suprema Corte

La previsión contenida en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución, no comprende a la función materialmente jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación. Sólo su actividad administrativa está sujeta al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

La Corte citó los argumentos vertidos en el expediente Varios 561/2010, entre los que destacó que "[f]ue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que hace a su función jurisdiccional, pero sí los daños causados por los actos administrativos que realiza el Poder Judicial." (Pág. 34, párr. 2). Que el Poder Judicial es un ente público sujeto a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y, en consecuencia, está obligado a indemnizar al particular afectado, en caso de actuar irregularmente. Sin embargo, "la responsabilidad a que se refiere la Ley de la materia está vinculada con la actividad administrativa que éste realiza, y excluye su actividad jurisdiccional" (pág. 35, párr. 2). Consideraciones que fueron fijadas en la tesis titulada "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL."

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3079/2013, 28 de mayo de 2014¹⁷

Hechos del caso

Una persona demandó en la vía ordinaria civil, por responsabilidad objetiva y directa del Gobierno, de la Procuraduría General de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia, todos

¹⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

del estado de Morelos, la indemnización de daño moral derivada de la actividad irregular del Estado y el pago de perjuicios, entre otras prestaciones. Lo anterior, por considerar que por la actuación del Ministerio Público, indebidamente, se le siguieron dos procesos penales por los delitos de extorsión y fraude procesal, de los cuales fue exonerado en sentencia de segunda instancia.

El Juez Civil de primera instancia determinó que no había suficientes pruebas de la existencia de un nexo causal entre el daño y la intervención del Ministerio Público. Inconforme con la resolución, la persona afectada interpuso recurso de apelación, en el que se resolvió confirmar la sentencia recurrida.

En contra de la sentencia, la persona promovió un amparo que le fue concedido; en cumplimiento de dicha sentencia, se emitió una nueva que confirmó la sentencia de primera instancia. En contra de esta última sentencia, la persona promovió un nuevo amparo que fue negado. Aún inconforme, interpuso un recurso de revisión que fue remitido a la Suprema Corte, la cual consideró procedente el recurso, toda vez que se refería al estudio del artículo 113 constitucional en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado y el derecho a la indemnización por error judicial. Finalmente, la Corte resolvió negar el amparo y confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿La actuación del Ministerio Público al integrar la averiguación previa para el ejercicio de la acción penal puede dar lugar al derecho de indemnización por error judicial?

Criterio de la Suprema Corte

La actuación del Ministerio Público al integrar la averiguación previa no puede dar lugar al derecho de indemnización por error judicial, pues este error tiene lugar en el acto de juzgar, y sucede al emitir el fallo respectivo, de modo que el sujeto contra el cual puede deducirse legítimamente la acción de indemnización es el titular del órgano jurisdiccional que pronuncia la sentencia condenatoria firme.

Justificación del criterio

La Corte refirió que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "reconoce el derecho de las personas a recibir una indemnización cuando son condenadas en sentencia firme, siempre que esa condena tenga como causa al error judicial." (Párr. 81). Agregó que "el derecho de indemnización por error judicial se inscribe en la llamada responsabilidad de los jueces [...] Tomando en cuenta el calificativo del error como "judicial" y según se había anticipado, este error tiene lugar en el acto de juzgar, se entiende que quienes pueden incurrir en él son los órganos o autoridades que ejercen la función jurisdiccional del Estado." (Párrs. 83 y 85). Por lo tanto, solo se pueden considerar "como sujetos

activos del error judicial a los órganos o autoridades establecidos para ejercer la mencionada función, y precisamente al llevar a cabo el acto de juzgar en el dictado de una sentencia." (Párr. 87). Para identificar a dichos sujetos "no sólo debe tomarse en cuenta el criterio formal de su denominación, sino también el criterio material sobre las funciones que ejerce. Así, quedan comprendidos los titulares de los órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial, tanto el federal como los correspondientes a cada una de las entidades federativas, así como otros tribunales autónomos, entre los que se encuentran los tribunales de justicia fiscal y administrativa, los tribunales agrarios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o los tribunales militares." (Párr. 88). No obstante, "[e]n esa enumeración no cabe incluir al Ministerio Público, que por disposición de los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Federal, tiene a su cargo la persecución e investigación de los delitos, así como el ejercicio de la acción penal, a través de las cuales, si bien participa en el proceso penal del cual puede derivar una sentencia condenatoria, no es él quien la dicta." (Párr. 90).

De lo anterior, la Corte concluyó que "como el error judicial tiene lugar en el acto de juzgar, y esto sucede al emitir el fallo respectivo, no cabe considerar al Ministerio Público como sujeto contra el cual pueda deducirse legítimamente la acción de indemnización por error judicial; sino sólo respecto del titular del órgano jurisdiccional que pronuncia la sentencia condenatoria firme." (Párr. 98). En el caso concreto, "la indemnización por error judicial pretendida por el recurrente se hace derivar de la actuación del Ministerio Público al haber ejercido la acción penal en su contra con base en ciertas pruebas, que se consideraron insuficientes en la sentencia de segunda instancia." (Párr. 99). Por lo tanto, concluyó que "el Ministerio Público no es sujeto activo del error judicial, por lo cual no se actualiza el derecho de indemnización fundado en ese error, de manera que los agravios del recurrente en que pretende el reconocimiento de ese derecho, son infundados." (Párr. 100).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 6/2016, 7 de septiembre de 2016¹⁸

Razones similares en el AD 12/2016, AD 23/2016 y AD 25/2016

Hechos del caso

El asunto tiene origen en los hechos que tuvieron lugar en la comunidad de Acteal, Chenalhó, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997. Con motivo de los cuales, dos personas fueron detenidas y sujetas a encarcelamiento por la presunta comisión de varios delitos. Pasados poco más de once años, una resolución de amparo directo determinó que no se acreditó su responsabilidad penal con las pruebas que tomó en cuenta la autoridad, por lo que se les dejó en libertad.

Los afectados presentaron una reclamación por responsabilidad patrimonial en contra de la Procuraduría General de la República. Argumentaron que la actividad administrativa

¹⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

irregular consistió en que quedó demostrado que para integrar la averiguación previa instruida en su contra, agentes de la Procuraduría aportaron pruebas ilícitas, lo que provocó que fueran privados de su libertad por más de once años, entre otros daños.

La Procuraduría determinó desechar la reclamación. En juicio de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la decisión. Inconformes, los afectados interpusieron un juicio de amparo, pues a su consideración, las actuaciones de la Procuraduría encuadraban como actividad administrativa irregular. El asunto fue atraído por la Corte, quien determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo.

Problema jurídico planteado

¿La responsabilidad patrimonial del Estado se configura cuando se emite sentencia absoluta en una causa penal, por el hecho de que diversas pruebas recabadas por el Ministerio Público se hayan declarado ilícitas y con base en ellas se haya privado de la libertad a las personas?

Criterio de la Suprema Corte

El hecho de que en sede jurisdiccional se considere que diversas pruebas recabadas por el Ministerio Público de la Federación son ilícitas, y que esto se traduzca en la liberación inmediata de los sentenciados, de manera alguna conlleva al pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues en tales casos no se está ante la actualización de una responsabilidad objetiva, sino que se trata de la justipreciación por parte de un órgano judicial respecto al cumplimiento de diversas formalidades del proceso.

Justificación del criterio

La Corte, en otros casos, se ha pronunciado "en el sentido de que la nulidad del acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues el legislador estableció un procedimiento específico para ello." (Pág. 21, párr. 3).

"[T]oda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular; en tanto que la actualización de ésta tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y que la *diferencia de los estándares normativos de otros medios de control del acto de autoridad.*" (Pág. 22, párr. 4). (Énfasis en el original).

En este sentido, el hecho de que se "haya declarado *la ilicitud* de diversas pruebas y diligencias realizadas por agentes del Ministerio Público de la Federación, no implica, por sí

y en sí mismo, que se tenga por acreditada la actividad administrativa irregular del Estado que se le imputa a ese órgano estatal ya que, como se ha reiterado, para dilucidar si tales actuaciones son irregulares es indispensable atender a los principios y reglas que establece la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 23, párr. 5). (Énfasis en el original).

Asimismo, "con independencia de que en la sentencia definitiva se declare la inocencia de los indiciados, ello no conlleva, en sí y por sí mismo, a la demostración jurídica de que las actuaciones realizadas durante la averiguación previa resultan irregulares; pues se insiste, en esa etapa pre-procesal, basta con que los indicios sean suficientes para sustentar el estándar de 'probable' responsabilidad en la comisión de los hechos delictivos y del cuerpo del delito.

Estimar lo contrario, implicaría que el solo hecho de que los jueces emitan una sentencia absolutoria, obligaría a que en el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado siempre deba otorgarse una indemnización por la actividad administrativa irregular; a pesar de que el Ministerio Público de la Federación hubiese cumplido con sus funciones constitucionales y legales de argumentar sólidamente —con base en los indicios recabados y las diligencias investigadoras realizadas— las razones por las que en la causa en cuestión se advirtió la existencia del conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho delictivo y la probable responsabilidad en su comisión.

Lo cual no sólo atentaría contra la naturaleza y finalidades de la averiguación previa, sino con las atinentes a la responsabilidad patrimonial del Estado que, justamente, prevé como uno de los requisitos ineludibles para la indemnización, la existencia de una actividad administrativa irregular, es decir, que el ente estatal haya actuado de manera "anormal", fuera de los parámetros establecidos legalmente o que haya prestado un servicio deficiente." (Págs. 26, párrs. 3 y 4, pág. 27, párr. 2). (Énfasis en el original).

Además, "la privación de la libertad —daño reclamado por los quejosos— no es un acto que le compete a la autoridad administrativa, sino desde luego a la jurisdiccional, quien es la que cuenta con las facultades de emitir, precisamente, las resoluciones que incidan en la libertad de los indiciados, ya sea mediante orden de aprehensión, auto de formal prisión o mediante sentencia definitiva que los condene a la privación de la libertad por la comisión de delitos." (Pág. 28, párr. 4). (Énfasis en el original).

"[P]or ende, la lesividad que en todo caso derivó de la orden de aprehensión y del auto de formal prisión dictados dentro de la causa penal, *son determinaciones que se encuentran fuera del ámbito del sistema de responsabilidad patrimonial, al relacionarse con funciones estatales materialmente jurisdiccionales.*" (Pág. 30, párr. 1). (Énfasis en el original). También, la "calificación de ilicitud de las pruebas *es una determinación propia del arbitrio de los órganos*

jurisdiccionales, la cual **no se traduce, a su vez, en la actualización de una responsabilidad objetiva y directa para el Estado.**" (Pág. 33, párr. 1). (Énfasis en el original).

En ese sentido, "si para determinar la relación entre la actividad administrativa —hecho generador del daño— y la lesividad causada al particular, es menester pasar por toda una justipreciación jurisdiccional para dar cuenta de ello, es claro que no se está en presencia del tipo de responsabilidad estatal que atañe al ahora último párrafo del artículo 109 de la Constitución General de la República." (Pág. 33, párr. 5).

Por tanto, "el hecho de que en sede jurisdiccional se haya considerado que diversas pruebas recabadas por el Ministerio Público de la Federación incumplían con los requisitos técnico-jurídicos para su apreciación en el proceso penal y, por ende, que no eran dables de ser analizadas por el Tribunal responsable —lo que se tradujo en la liberación inmediata de los sentenciados—, de manera alguna conlleva al pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues en tales casos no se está ante la actualización de una responsabilidad objetiva, esto es, que se haya actualizado una vinculación directa entre la lesividad reclamada y su hecho generador, en virtud de que se trata de la justipreciación por parte de un órgano judicial respecto al cumplimiento de diversas formalidades del proceso." (Pág. 34, párr. 5). (Énfasis en el original).

Esto no implica que la Corte considere "**que los agentes del Ministerio Público no puedan ser sujetos de responsabilidad penal o administrativa, o que se les deba de eximir de la reparación del daño en otras vías**; sino que únicamente significa que la declaratoria de ilicitud de pruebas *por incumplimentarse con diversos criterios formales*, no se traduce en un daño que pueda resarcirse mediante la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que su diseño institucional se encuentra proyectado a indemnizar las actuaciones estatales que configuren una responsabilidad del tipo objetivo, lo que, como se ha expuesto, no acontece en la especie." (Pág. 35, párr. 3). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 619/2016, 19 de octubre de 2016¹⁹

Razones similares en el AR 963/2016

Hechos del caso

Una mujer presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado ante el Consejo de la Judicatura Federal por irregularidades y error judicial inexcusable por parte de los Magistrados de un Tribunal Colegiado. El Consejo desechó la reclamación por no encuadrar en la hipótesis prevista en el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal, vigente en ese momento. Inconforme, la reclamante promovió un juicio de amparo

¹⁹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

indirecto. El Juzgado de Distrito de conocimiento desechó la demanda al estimar que no procede el juicio en contra de los actos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal.

En contra de esta determinación, la reclamante interpuso un recurso de queja que le fue concedido para efecto de que se admitiera su demanda de amparo. El Juzgado de Distrito admitió la demanda y en sentencia determinó sobreseer el juicio, argumentando que, acorde con el numeral 113, párrafo segundo, de la Constitución, la demanda de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado sólo procede con motivo de una actividad administrativa irregular, pero no derivada de actos jurisdiccionales.

La reclamante promovió un recurso de revisión por considerar, entre otras cosas, que el Juzgado de Distrito realizó una indebida interpretación del artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución. La Corte conoció del asunto y resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿La demanda de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado procede con motivo de actos jurisdiccionales?

Criterio de la Suprema Corte

Conforme el artículo 113, último párrafo, constitucional, la demanda de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado sólo procede con motivo de una actividad administrativa irregular, pero no derivada de actos jurisdiccionales.

Justificación del criterio

Acorde con el artículo 113 constitucional, la Corte determinó que "la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular 'con motivo de su actividad administrativa irregular'. Esto es, se excluye a la jurisdiccional." (Pág. 32, párr. 1).

En este sentido, "la responsabilidad objetiva a la que está obligado el Estado a responder, es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, que por lo que hace a uno de sus entes públicos, que es el Poder Judicial Federal, corresponde a los actos de la administración de este poder público que se realicen de manera ilegal o anormal [...] **pero no así por su actuación jurisdiccional.**" (Pág. 32, párrs. 3 y 4). (Énfasis en el original).

"Lo anterior obedece a la finalidad de garantizar la independencia de los tribunales y plena ejecución de sus resoluciones, conforme lo dispone el artículo 17 constitucional, pues de incluirse la actividad jurisdiccional dentro de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, podría crearse una situación, en la que se vulnera o limite la independencia judicial con la que deben contar los titulares de los órganos jurisdiccionales." (Pág. 33, párr. 2).

Hechos del caso

Un grupo de personas demandó en vía ordinaria civil una indemnización por responsabilidad patrimonial del Gobierno estatal y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ambos del estado de Michoacán, por haber archivado de manera definitiva un expediente en materia laboral que las concernía. El Juez Civil que conoció del asunto determinó que era improcedente. Inconforme, el grupo de personas presentó un recurso de apelación, sin embargo, a través de la resolución de un amparo, el asunto llegó al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, como juicio de nulidad. El Tribunal Administrativo resolvió que el archivo definitivo de un expediente laboral no se trataba de una actividad administrativa irregular, por lo que los reclamantes promovieron un amparo directo.

El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo basado, entre otras cosas, en el artículo 113 constitucional, párrafo segundo, vigente en ese momento; concluyó que los actos judiciales emitidos en sus funciones, por los órganos de impartición de justicia, deben ser excluidos de la responsabilidad patrimonial del Estado, con el objeto de que esa figura no implique un diverso recurso mediante el cual se pueda analizar nuevamente el fondo de los asuntos ya resueltos. Finalmente, los reclamantes interpusieron un recurso de revisión que llegó a la Corte, misma que determinó confirmar la sentencia recurrida, pues la interpretación del Tribunal Colegiado fue correcta ya que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado no contempla los actos jurisdiccionales.

Problema jurídico planteado

¿Los actos jurisdiccionales deben ser excluidos de la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Conforme el artículo 113 constitucional, párrafo segundo, los actos jurisdiccionales deben ser excluidos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

La Corte decidió que "el Tribunal Colegiado del conocimiento (...), interpretó adecuadamente el artículo 113, párrafo segundo de la Carta Magna, pues aludió al citado numeral

²⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

constitucional, hizo mención de su contenido, invocó el dictamen presentado el veintinueve de abril de dos mil por la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, llevado a efecto en el proceso legislativo de reforma constitucional, y con base en ello concluyó que fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución, no incluir los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que hace a su función jurisdiccional, pero sí, los daños causados por los actos administrativos que realiza el Poder Judicial." (Pág. 32, párr. 2).

Además, el Tribunal Colegiado de Circuito apoyó su decisión en lo que la Corte ha señalado al respecto, en la sentencia Varios 561/2010, de la cual emanó la tesis "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL", asunto que determinó que la responsabilidad del Estado sólo puede ser administrativa y no jurisdiccional.

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2660/2017, 22 de noviembre de 2017²¹

Hechos del caso

Una persona y sus padres presentaron una reclamación por la responsabilidad patrimonial de la Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur, pues señalaron que personal del Ministerio Público torturó y mantuvo incomunicada a la primera durante la integración de una averiguación previa. El Tribunal Superior de Justicia de ese Estado sobreseyó el asunto respecto a los padres y declaró improcedente con relación al afectado.

En contra de esta resolución, los reclamantes promovieron un amparo directo. El Tribunal Colegiado que conoció el asunto señaló que la vía para solicitar la reparación de los daños físicos, psicológicos y morales ocasionados por la tortura sufrida durante una averiguación previa, era una diversa a la intentada. Sin embargo, concedió el amparo para efectos de que se modificara la sentencia y el Tribunal Superior se pronunciara sobre el planteamiento de tortura e incomunicación.

Inconformes, los reclamantes interpusieron un recurso de revisión y solicitaron que se realizara una interpretación del artículo 113 de la Constitución, vigente en ese momento, para efecto de determinar la procedencia, a su favor, de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. La Suprema Corte conoció del asunto y resolvió confirmar la sentencia recurrida, pues precisó que no proceden las reclamaciones por

²¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones del Ministerio Público, durante la averiguación previa.

Problema jurídico planteado

¿Las actuaciones del Ministerio Público durante la averiguación previa se encuentran excluidas del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Las actuaciones en que participa el Ministerio Público de la Federación durante la averiguación previa son elementos integrantes de un procedimiento materialmente jurisdiccional, en virtud de que las etapas del proceso penal conforman una unidad indisoluble, y por ende, se encuentran excluidas del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

Por un lado, la Corte señaló que "los actos que se encuentran fuera del ámbito de protección de la responsabilidad patrimonial del Estado son los materialmente *'jurisdiccionales'* y *'legislativos'*, pues la teleología de la referida institución constitucional se dirige, de manera inconcusa, a comprender todo acto de carácter materialmente administrativo, sin hacer exclusión alguna." (Pág. 37, párr. 5). (Énfasis en el original).

Por otro lado, la Corte indicó que "los actos que despliega el Ministerio Público dentro de la averiguación previa, de manera genérica, (...) se constituyen como una serie de diligencias realizadas por la autoridad investigadora en ejercicio de sus funciones de orden público y en cumplimiento de un imperativo constitucional, con objeto de indagar si hay elementos *'para determinar la existencia de un delito, así como, en su caso, a sus probables responsables.'*" (Pág. 37, párr. 6). (Énfasis en el original). "En tal sentido, al ser integrante de una de las etapas del proceso penal, no es admisible que la función del Ministerio Público durante la averiguación previa se despliegue bajo la presión de que sus resultados puedan ser enjuiciados por demandas indemnizatorias, pues toda investigación de la comisión de un delito conlleva un margen de falibilidad humana imposible de desconocer, pues incluso la consignación se realiza bajo el principio de presunción de inocencia." (Pág. 44, párr. 4).

Por lo anterior, la Corte concluyó "que, para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado, las actuaciones en que participa el Ministerio Público de la Federación durante la averiguación previa son elementos integrantes de un procedimiento materialmente jurisdiccional, en virtud de que las etapas del proceso penal conforman una unidad indisoluble, y por ende, se encuentran excluidos del referido sistema constitucional de reparación por parte del Estado." (Pág. 44, párr. 5).

Hechos del caso

Una persona promovió una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado porque la Procuraduría General de la República tramitó una averiguación previa en su contra. Sin embargo, la reclamación fue declarada infundada por no haber acreditado la actividad administrativa irregular alegada. El reclamante promovió un juicio contencioso administrativo en contra de la resolución de la Procuraduría, a través del cual el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la validez de la resolución señalada.

Luego, el reclamante inició un juicio de amparo y señaló, entre otras cosas, que el Ministerio Público que integró la averiguación previa que dio lugar a la detención y posterior privación de su libertad actuó en desapego de las reglas aplicables para la integración de averiguaciones federales, lo que tuvo el carácter de anormal o irregular, porque incluso indujo a testigos, con lo que actuó fuera del criterio de buena fe que rige la institución ministerial. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo. Por último, el reclamante interpuso un recurso de revisión que conoció la Suprema Corte, misma que determinó confirmar la sentencia recurrida.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La totalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se opone al artículo 1o. constitucional al excluir la reparación de los daños causados por el error judicial?
2. ¿La responsabilidad patrimonial del Estado se configura cuando el Ministerio Público Federal, durante el desarrollo de una averiguación previa, recaba pruebas ilícitas?

Criterios de la Suprema Corte

1. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no resulta inconstitucional al no incluir al llamado error judicial como causa indemnizatoria; por el contrario, al excluir las funciones materialmente jurisdiccionales, el ordenamiento cumple con la voluntad expresa del Constituyente Permanente respecto a la extensión que debería darse a la responsabilidad patrimonial del Estado.
2. Las actuaciones en las que participa la Procuraduría General de la República durante la averiguación previa son elementos integrantes de un procedimiento materialmente jurisdiccional, por lo que se encuentran excluidas de la responsabilidad patrimonial del Estado.

²² Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Justificación de los criterios

1. La Corte recordó el criterio establecido en el expediente Varios 561/2010 y reiterado en el Amparo en Revisión 963/2016 del que "se desprende que, **la voluntad expresa del Poder Constituyente**, al elevar la responsabilidad patrimonial del Estado a rango constitucional —en el otrora 113, último párrafo, de la Constitución Federal—, **fue excluir terminantemente la actividad materialmente jurisdiccional de tal institución reparadora.**" (Pág. 27, párr. 3). (Énfasis en el original). De manera que "la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al excluir de su ámbito de protección los posibles daños generados por la función materialmente jurisdiccional —como puede ser la derivada del error judicial—, **no hizo sino reproducir, a nivel secundario, lo dispuesto por el Poder Revisor de la Constitución.**"

De ahí que las normas secundarias que excluyan de la responsabilidad patrimonial del Estado *el error judicial o daño de privación de libertad por determinaciones jurisdiccionales*, en forma alguna podrían considerarse inconstitucionales por ese simple hecho, **pues es el propio bloque de constitucionalidad el que ha establecido que no es dable incluir dentro de tal institución reparadora, las lesiones generadas por la función materialmente jurisdiccional.**" (Pág. 27, párrs. 4 y 5). (Énfasis en el original).

"[L]a intención expresa del Poder Revisor de la Constitución fue limitar la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente al daño que produzca con motivo de su '**actividad administrativa irregular**', y por ende, si bien se aceptó que esa delimitación podría ser sujeta de revisión posterior con base en el desarrollo que tuviere la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, lo cierto es que **extender su ámbito protector para incluir los actos materialmente jurisdiccionales** —o legislativos—, **sólo puede tener efecto, precisamente, cuando el texto constitucional sea modificado a fin de incluir expresamente tal figura.**" (Pág. 28, párr. 3). (Énfasis en el original).

2. La Corte citó el Amparo Directo en Revisión 2660/2017, el cual "estableció que conforme al contenido del artículo 21 constitucional, '**la averiguación previa sí forma parte del proceso penal**', toda vez que si la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales compete al Ministerio Público, ello significa que las diligencias ministeriales constituyen un presupuesto para la actuación de los juzgadores, sin las cuales no podrían enjuiciar a quienes se les imputa la comisión de un delito, conformándose una unidad indisoluble entre la indagatoria practicada por la autoridad ministerial y las decisiones jurisdiccionales que deriven de la averiguación previa." (Pág. 29, párr. 3). (Énfasis en el original). "Por ende, para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado, las actuaciones en que participa el Ministerio Público de la Federación durante la averiguación previa, son elementos integrantes de un procedimiento materialmente jurisdiccional, en virtud de que las etapas del proceso penal conforman una unidad indisoluble, '**y por ende,**

se encuentran excluidos del referido sistema constitucional de reparación por parte del Estado." (Pág. 30, párr. 3). (Énfasis en el original).

3.3.2 Actos administrativos regulares

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1365/2014, 27 de agosto de 2014²³

Razones similares en el ADR 1453/2014, ADR 1195/2014, ADR 1338/2014, ADR 1450/2014, ADR 1573/2014, ADR 1448/2014, ADR 2279/2014, ADR 1346/2014, ADR 1350/2014, ADR 1360/2014, ADR 1368/2014, ADR 1576/2014, ADR 1577/2014, ADR 1345/2014, ADR 1362/2014, ADR 1356/2014, ADR 1355/2014, ADR 1442/2014, ADR 1571/2014, ADR 1446/2014, ADR 1447/2014, ADR 1367/2014, ADR 1347/2013, ADR 1348/2013, ADR 1358/2014, ADR 1196/2014, ADR 1341/2014, ADR 1351/2014, ADR 1444/2014, ADR 1443/2014, ADR 1451/2014, ADR 1441/2014, ADR 1449/2014, ADR 1437/2014, ADR 1438/2014, ADR 1452/2014, ADR 1361/2014, ADR 1352/2014, ADR 1366/2014, ADR 1353/2014, ADR 1342/2014, ADR 1572/2014, ADR 1357/2014, ADR 1343/2014, ADR 1439/2014, ADR 1363/2014, ADR 1354/2014, ADR 1364/2014, ADR 1575/2014, ADR 1445/2014, ADR 1436/2014, ADR 1440/2014, ADR 1359/2014, ADR 1339/2014, ADR 1344/2014, ADR 1349/2014, ADR 1342/2014, ADR 2919/2014, ADR 2493/2014, ADR 3544/2014, ADR 2492/2014, ADR 3219/2014, ADR 2494/2014, ADR 2624/2014, ADR 3218/2014, ADR 2622/2014, ADR 2864/2014 y ADR 3065/2014

Hechos del caso

Debido a las lluvias acontecidas en diversos municipios del Estado de México, se desbordaron el Río de los Remedios y el Canal de la Compañía. Una mujer afectada por las inundaciones presentó un escrito ante la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) reclamando la responsabilidad del Estado y solicitó una indemnización por el daño patrimonial, moral y personal que sufrió. La CONAGUA emitió una resolución en la que determinó improcedente la solicitud debido a que consideró que no se comprobó una actividad administrativa irregular con motivo del desbordamiento del Canal de la Compañía. En contra de esa resolución, la mujer promovió un juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, pues consideró que tenía derecho al pago de una indemnización como consecuencia de los daños que le ocasionaron múltiples incumplimientos a ordenamientos legales a cargo de la CONAGUA.

En sentencia, se determinó que la mujer no acreditó su pretensión. Inconforme, la mujer promovió un juicio de amparo. En sus conceptos de violación argumentó que se omitió valorar correctamente el incumplimiento de la CONAGUA de diversas obligaciones y otras

²³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

violaciones. El Tribunal Colegiado resolvió conceder el amparo debido a que consideró que la sentencia violó los artículos constitucionales 14 y 113, párrafo segundo, vigentes en ese momento y que este último admite la posibilidad de que el Estado sea patrimonialmente responsable con motivo de su actividad administrativa regular e irregular. En contra de esa sentencia, la CONAGUA interpuso un recurso de revisión, el cual fue remitido a trámite ante la Suprema Corte. Tras determinar que se cumplieron los requisitos de procedencia debido a que existe controversia sobre un parámetro de constitucionalidad, la Corte revocó la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 113 constitucional, párrafo segundo, admite la posibilidad de que el Estado sea patrimonialmente responsable por actividad administrativa regular?

Criterio de la Suprema Corte

Conforme el artículo 113 constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado excluye terminantemente aquellos casos en los que el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública.

Justificación del criterio

La Corte, tras realizar un estudio del artículo 113 constitucional, determinó que "la indemnización respectiva obedece a que el Estado debe compensar un sacrificio impuesto por una actuación que el administrado no está obligado a soportar y cuyo daño no se origina en una razón de utilidad pública —interés público o bien común—, sino en el ejercicio irregular de la función administrativa. Empero, contrario a lo sostenido por el Tribunal Colegiado, la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, excluye terminantemente aquellos casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública." (Pág. 56, párrs. 1 y 2). De igual forma, la Corte señaló que "la intención expresa del Poder Revisor de la Constitución fue limitar la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente al daño que produzca con motivo de su **actividad administrativa irregular**", y por ende, si bien se aceptó que esa delimitación podría ser sujeta de revisión posterior con base en el desarrollo que tuviere la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, lo cierto es que extender su ámbito protector para incluir los actos normales o regulares de la administración pública, sólo puede tener efecto, precisamente, cuando el texto constitucional en referencia sea modificado y se incorpore esta otra actividad administrativa, siendo que, desde luego, esa ampliación protectora no puede implementarse mediante la ley reglamentaria u otras normas secundarias, pues indubitablemente se contravendría la esencia que inspiró esta reforma constitucional." (Pág. 57, párr. 3).

Por lo tanto, concluyó que "si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé en su artículo 1 el '**derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos**', no debe interpretarse en el sentido que pueda exigirse la responsabilidad patrimonial con independencia de que la actividad administrativa desplegada sea considerada como normal o regular." (Pág. 58, párr. 3). En este sentido, "la alusión a la 'inexistencia jurídica del deber de los particulares de soportar el daño', no hace más que reforzar el referente consagrado en el artículo 113 constitucional, consistente en que todo daño causado por la actividad irregular o anormal del Estado, debe ser resarcido." (Pág. 60, párr. 1). De igual forma, cuando el artículo 113 constitucional establece 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.'" (Pág. 61, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7106/2019, 4 de marzo de 2020²⁴

Razones similares en el ADR 540/2020 y ADR 2832/2020

Hechos del caso

Un usuario presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial por el incumplimiento de la función de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) respecto de FICREA, sociedad financiera popular, declarada en concurso mercantil, lo que considera que le provocó perjuicios como ahorrador. La reclamación fue declarada infundada por la CNBV. A continuación, el reclamante promovió un juicio de nulidad en contra de la resolución de CNBV, pero una Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa confirmó la validez de la resolución, pues señaló que el afectado no logró probar sus pretensiones.

Inconforme, el reclamante promovió un amparo directo, que le fue concedido. El Tribunal Colegiado de conocimiento sostuvo que la CNBV incumplió de manera absoluta las atribuciones de prevención y corrección previstas en diversos artículos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que por esa razón procedía el pago de la indemnización solicitada.

La CNBV interpuso un recurso de revisión y la Suprema Corte determinó revocar la sentencia recurrida y no amparar al ahorrador. La Segunda Sala analizó la doctrina respecto

²⁴ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

a la omisión como actividad administrativa irregular, las funciones de la CNBV, su normatividad y enumeró seis acciones que realizó la Comisión en cumplimiento de sus obligaciones dentro del proceso para intervenir a FICREA, entre las que destacaron las visitas de inspección. Por ello, concluyó que en el caso no se acreditó un actuar irregular imputable a la CNBV.

Problema jurídico planteado

¿Se acreditó la actividad administrativa irregular que el reclamante imputó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores?

Criterio de la Suprema Corte

En el presente caso, la actividad administrativa irregular que el reclamante imputó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no se encontró acreditada, pues la entidad financiera actuó dentro de las funciones que tenía conferidas.

Justificación del criterio

La Corte observó que para conceder una indemnización "debe quedar acreditada la existencia de un acto administrativo irregular imputable a las autoridades en el ejercicio de sus funciones y que con su realización u omisión se haya causado daño al particular sin tener la obligación de soportarlo, lo que en la especie no sucedió ya que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores llevó a cabo una serie de actos para evitar el daño que terceros podían sufrir, cumpliendo con sus obligaciones y actuando dentro de las atribuciones legales conferidas." (Pág. 42, párr. 3).

La Corte tuvo la convicción de que "no es posible sostener que la Comisión actuó de manera irregular, ni que su supuesta omisión de tomar medidas oportunas torna procedente el pago de una indemnización, toda vez que acorde a sus facultades de supervisión y vigilancia, cuando detecte elementos de los que pudieran derivar hechos, actos u omisiones que impliquen el probable incumplimiento de obligaciones que puedan afectar el mercado financiero, está en aptitud de realizar observaciones a la probable infractora, la que haciendo valer su derecho de audiencia puede demostrar la inexistencia de irregularidades o desvirtuar las conductas o faltas que se le atribuyen; sin embargo ante todo debe ponderarse que todo deriva de un procedimiento que tiene que respetar ciertos plazos y que de ningún modo obliga a la Comisión a actuar de forma arrebatada sin dar previa oportunidad a la entidad financiera de corregir sus operaciones, ya que antes deben tomarse medidas correctivas o programas de cumplimiento forzoso, tal como puede corroborarse del Reglamento de Supervisión de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores." (Pág. 126, párr. 2).

"En esas condiciones, todas las acciones señaladas son prueba de que los daños patrimoniales que se alega fueron causados, no provinieron de una actividad irregular del Estado, pues este actuó dentro de las funciones que tenía conferidas, es decir, actuó acorde a lo que le correspondía." (Pág. 134, párr. 4).

Además, la Corte señaló que aunque la Comisión no hubiera cumplido con su función de supervisión respecto de FICREA, esto no implica el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, "pues en tales casos no se está ante la actualización de una responsabilidad objetiva, esto es, que se haya actualizado una vinculación directa entre la lesividad reclamada y su hecho generador, en virtud de que no se está frente a la presencia de actividades administrativas cuya realización conlleva un riesgo inherente, sino que se trata del ejercicio de facultades legales en donde se requiere de la aplicación de un discernimiento jurídico-operativo respecto a la forma y alcance en que deben realizarse respecto de las actividades y omisiones realizadas por un tercero, lo cual escapa al tipo de actividades que son objeto del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y, por ende, objeto de indemnización conforme a ésta." (Pág. 149, párr. 2). (Énfasis en el original).

3.3.3 Actos ilícitos o declarados nulos

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2278/2014, 27 de agosto de 2014²⁵

Razones similares en el ADR 2212/2015, ADR 3657/2015 y ADR 6653/2019

Hechos del caso

Una empresa demandó la nulidad de una resolución emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la que resolvió un recurso de revocación confirmando las multas administrativas impuestas a la empresa. La Sala que conoció del asunto declaró la nulidad de la resolución impugnada. Sin embargo, determinó que la indemnización por daños y perjuicios resultaba inoperante. Además, señaló que el solo hecho de que un acto administrativo sea declarado nulo, no otorga el derecho a una indemnización.

Contra dicho fallo, la empresa promovió un amparo directo. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto le otorgó el amparo, pues consideró con la nulidad de la resolución impugnada se encontraba acreditada la actividad administrativa irregular, por lo que la Sala responsable debía de pronunciarse sobre la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, sin que se debiera obligar a la empresa a agotar la vía de la reclamación ante

²⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

el citado ente estatal para no vulnerar su derecho humano de acceso a la justicia pronta y completa. La autoridad interpuso un recurso de revisión en contra de esta sentencia, el cual fue considerado procedente por la Suprema Corte, por referirse a la constitucionalidad de normas generales y por ser un asunto de importancia y trascendencia. Por lo tanto, la Corte se avocó a su estudio, decidió revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a la empresa.

Problema jurídico planteado

¿La nulidad de una resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo acredita la actividad administrativa irregular y el derecho a una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Resulta incorrecto sostener que en los casos en los que se declare la nulidad del acto administrativo en el juicio contencioso administrativo se tiene por acreditada la actividad administrativa irregular de la autoridad. Esto es así porque el legislador estableció un procedimiento específico para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la indemnización, en el que es un requisito indispensable que se acredite la relación causa-efecto entre el acto estatal y el daño al particular.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "el punto jurídico que debe dilucidarse en el presente recurso estriba en determinar si acorde al artículo 113 constitucional [vigente en ese momento], al declararse la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe, necesariamente, estimar actualizada la responsabilidad patrimonial del Estado y por tanto el derecho a una indemnización." (Pág. 19, párr. 2).

Analizando el artículo 113 constitucional, la Corte señaló que este precepto "no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización mencionada, sino también el de asegurarles una vía procesal ordinaria para obtener su cumplimiento [...] De ahí que corresponde al legislador ordinario establecer la vía para ejercer el derecho [...]" (Pág. 20, párrs. 1 y 2). Para lograr lo anterior, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que "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." (Pág. 24, párr. 2).

En este sentido, "el artículo 20 expresamente establece que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, 'no presupone por sí misma derecho a la indemnización'. La anterior regla

deriva del hecho de que en términos del artículo 18, si iniciado el procedimiento de reclamación respectivo, se encontrare pendiente algún medio de defensa que haya interpuesto el particular contra el acto que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado." (Pág. 24, párrs. 5 y 6). Aun así, en el supuesto de que "en diversa vía se combata el mismo acto administrativo cuya responsabilidad patrimonial se demanda, y en su caso, se declare la nulidad o anulabilidad del mismo, ello resulta insuficiente para que se tenga por acreditado el derecho al pago indemnizatorio, esto es, el legislador claramente distinguió la reclamación de responsabilidad patrimonial estatal de los demás procedimientos de control administrativo." (Pág. 25, párr. 1).

Asimismo, para "determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, resulta un requisito indispensable que en el procedimiento se pruebe el vínculo jurídico entre las actividades administrativas que se reputan como irregulares y la lesividad causada al particular." (Pág. 26, párr. 1). Respecto al procedimiento, la Corte determinó que "toda reclamación debe ser presentada ante el propio ente estatal a quien se le reclama la responsabilidad patrimonial —vía administrativa— y, en caso de resultar desfavorable la resolución respectiva, puede ser recurrida mediante el recurso de revisión en la vía administrativa, o bien, directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa —vía jurisdiccional— ." (Pág. 26, párr. 2). En este sentido, "en aras de hacer efectivo el ejercicio del derecho a la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, el legislador estableció un procedimiento específico, sentando los lineamientos y bases adjetivas que deben respetarse en aras de establecer si ha lugar al pago de daños y perjuicios al particular, precisamente, por esa actividad lesiva." (Pág. 28, párr. 3). Considerando que "el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado expresamente establece que la nulidad del acto administrativo 'no presupone por sí misma derecho a la indemnización, pues para ello, es menester que se substancie el procedimiento de reclamación patrimonial del Estado conforme a las reglas que establece la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Pág. 29, párr. 4). Lo anterior "de manera alguna implica que se menoscabe el derecho humano de acceso a la justicia pronta y completa tutelado por el artículo 17 de la Constitución General de la República, como incorrectamente se determinó en la ejecutoria de amparo. Esto es así, ya que el derecho humano en referencia no llega al extremo de que los justiciables puedan soslayar los requisitos procedimentales que señala la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional para efectos de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado [...]." (Pág. 30, párrs. 3 y 4). Por el contrario, "la exigencia de agotar el procedimiento de responsabilidad patrimonial resulta concordante con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se traduce, esencialmente, en que la administración de justicia se imparta en los plazos y términos que fijen las leyes y con arreglo, precisamente, a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (Pág. 31, párr. 2).

Por lo tanto, "resulta incorrecto que en la ejecutoria de amparo que se recurre en la presente vía, se pretenda sostener que en los casos en que en el juicio contencioso administrativo se declare la nulidad del acto administrativo se tenga por acreditada la actividad administrativa irregular de la autoridad [...]" (Pág. 33, párr. 2). Concluyó que "resulta descartado el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en el sentido de que basta que en el juicio contencioso administrativo el actor vincule la nulidad de la resolución impugnada con la pretensión de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, para que la Sala del conocimiento deba pronunciarse sobre tal indemnización, sin necesidad de que el particular agote un procedimiento de responsabilidad patrimonial de manera autónoma. Máxime que en el caso concreto no ha lugar al procedimiento indemnizatorio especial consagrado en el referido artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo." (Pág. 34, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4868/2014, 18 de marzo de 2015²⁶

Hechos del caso

Una persona demandó al Director General y Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, por estar inconforme con la resolución por la que dicho Contralor determinó su responsabilidad administrativa en su carácter de Jefe de la Unidad Especializada de la Coordinación Jurídica del citado organismo; y el acuerdo por el que se le delegó la competencia al Contralor para identificar, investigar y determinar la responsabilidad administrativa de servidores públicos adscritos a tal organismo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México declaró la invalidez de la resolución reclamada, pues consideró que no se motivaron, de forma clara y precisa, las razones por las que la persona incurrió en responsabilidad administrativa. Inconformes, tanto la persona como las autoridades interpusieron recursos de revisión. Respecto a la indemnización solicitada por los daños y perjuicios que derivaron de la sanción impugnada, la Sala consideró que conforme a los artículos 35 y 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la persona que demandó estaba obligada a ofrecer las pruebas que demostraran su existencia, sin que lo hubiera hecho, por lo que confirmó la sentencia recurrida.

En contra de ese fallo, la persona promovió un amparo directo, que le fue negado porque se consideró que no hubo una actividad irregular, en términos del artículo 113 constitucional,

Artículo 240.- El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

²⁶ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

ya que la autoridad disciplinaria había actuado acorde a sus facultades. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte, en tanto que el recurso implicaba el estudio del artículo 113 constitucional, vigente en ese momento.

Finalmente, la Corte resolvió que la sentencia recurrida era ilegal debido a que el Tribunal había realizado una interpretación errónea del artículo 113 constitucional porque incorrectamente vinculó su contenido con el artículo 40 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Por ende, revocó la sentencia impugnada para que se emitiera un nuevo fallo en el que se determinara si conforme al artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, resulta procedente el pago de los daños y perjuicios reclamados por la parte afectada.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Por el solo hecho de declararse la invalidez del acto administrativo impugnado, se actualiza una actividad administrativa irregular que da lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y al derecho a una indemnización?
2. ¿Fue correcto que el Tribunal Colegiado, para determinar si había lugar al pago de daños y perjuicios, que prevé el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, partiera de las bases y directrices propias de la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterios de la Suprema Corte

1. El hecho de que se declare en el juicio contencioso administrativo la nulidad del acto administrativo impugnado, no presupone la existencia de una actividad administrativa irregular que dé lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y al derecho a una indemnización, en términos del artículo 113 constitucional. Lo anterior se debe a que para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado es indispensable que se lleve a cabo un procedimiento específico para ese efecto, en el que se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización.
2. En el caso concreto, para determinar si había lugar al pago de daños y perjuicios, el Tribunal Colegiado únicamente debió analizar si se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; con entera independencia de si la resolución que fue invalidada en el juicio contencioso administrativo constituía o no una actividad administrativa irregular, toda vez que los principios que rigen la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no resultaban aplicables al presente asunto, pues esta última indemnización debe estar sujeta, ineludiblemente, a un procedimiento específico en el que se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para su pago.

Justificación de los criterios

1. Citando el Amparo Directo en Revisión 2278/2014, la Corte determinó que "la nulidad del acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues el legislador estableció un procedimiento específico para ello, sentando los lineamientos y bases adjetivas que deben respetarse en aras de establecer si ha lugar al pago de daños y perjuicios al particular, precisamente, por esa actividad lesiva, mismo que debe ser substanciado, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir indebidamente el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal." (Pág. 18, párr. 3). En el caso concreto, "la conducta administrativa que se imputa no corresponde a los entes federales, sino a uno de carácter municipal, por lo que no resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Empero, la ejecutoria en cita resulta orientadora respecto de la necesidad que, previo a reconocer el derecho a la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado, se substancie el procedimiento específico para ello, a fin de que se respeten las bases y lineamientos que el Poder Revisor de la Constitución instituyó para equilibrar el principio de responsabilidad objetiva y directa, con el equilibrio presupuestal del Estado." (Pág. 19, párr. 1).

Asimismo, la Corte señaló que "la responsabilidad patrimonial corresponde a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad que lesione al particular. En cuanto a los municipios, corresponde a las legislaturas locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos." (Pág. 23, párr. 2).

Además, la Corte especificó que "para la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado resulta indispensable que se substancie un procedimiento específico para ese efecto, en el que, conforme a las bases establecidas por el Constituyente Permanente, se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización, respetándose: (I) el principio de equidad; (II) la responsabilidad directa y objetiva; (III) un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones; de ahí que la invalidez de los actos impugnados en un juicio contencioso administrativo, no puede conllevar, por sí misma, al pago de una indemnización, pues ello repercutiría en la pretensión del Constituyente Permanente de armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal de la administración pública." (Pág. 26, párr. 3).

2. La Corte señaló que el Tribunal que conoció del asunto "introdujo la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado al caso concreto —mediante la interpretación directa del artículo 113 constitucional—, a fin de determinar si, el hecho de que en el juicio contencioso administrativo se haya declarado la "invalidez" del acto impugnado, presupone la existencia de un "acto administrativo irregular" que haga procedente la indemnización reclamada

por el quejoso en el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México." (Pág. 26, párr. 1). Sin embargo, "el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado, de manera alguna debe confundirse, como aconteció en el presente asunto, con la norma especial para indemnizar a los particulares en el juicio administrativo del Estado de México, que el legislador estableció en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México [...]" (pág. 27, párr. 2).

Tras analizar el citado artículo 240, la Corte señaló que "en el juicio administrativo del Estado de México, habrá lugar al pago de una indemnización al particular cuando la autoridad demandada cometa, *culposa o dolosamente*, daños y perjuicios a los particulares, con motivo de la emisión o ejecución del acto cuya nulidad se reclama, siempre y cuando el demandante acredite con el material probatorio conducente la existencia de los mismos y los referidos aspectos subjetivos de la conducta de la demandada. En esa tesitura, se colige que si el particular pretende obtener una indemnización dentro del juicio contencioso administrativo, derivado del daño causado por la emisión o ejecución del acto, basta que el demandante acredite con las pruebas conducentes dicha lesividad, así como el actuar culposo o doloso de la autoridad, en el entendido que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no podrían otorgar el derecho a una indemnización con base en la diversa figura de la 'actividad administrativa irregular' a que hace alusión el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pretextando la declaración de invalidez del acto administrativo impugnado, pues se tratan de figuras jurídicas totalmente distintas, ya que debe recordarse que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, esto es, existe obligación legal de resarcir el daño con entera independencia del dolo, culpa o negligencia del agente que la causó." (Pág. 27, párrs. 3-4). (Énfasis en el original). Esto último quiere decir que "cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado, sino únicamente la "irregularidad de su actuación", y sin necesidad de haber demandado previamente a dicho servidor, de ahí que esta institución se distingue totalmente de la norma especial indemnizatoria contemplada en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual tutela una responsabilidad subjetiva, máxime que, como se ha precisado, la responsabilidad patrimonial del Estado requiere que se agote todo un procedimiento específico para el pago de la indemnización respectiva, en el que se respeten los lineamientos y bases expresados por el Constituyente Permanente" (pág. 28, párr. 2).

En este sentido, la Corte concluyó que "en el caso concreto, para determinar si el quejoso tenía derecho a la prestación reclamada en el juicio de origen, el Tribunal Colegiado únicamente debió analizar si se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y con base en

ello, resolver si ha lugar al pago de daños y perjuicios; con entera independencia de si la resolución que fue invalidada en el juicio contencioso administrativo constituya o no una actividad administrativa irregular, toda vez que los principios que rigen la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no resultan aplicables al presente asunto, pues se reitera, ésta última indemnización debe estar sujeta, ineludiblemente, a un procedimiento específico en donde se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para su pago, en el cual se salvaguarde el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad estatal." (Pág. 28, párr. 3).

En el presente caso, "para determinar la procedencia de la indemnización, el Tribunal Colegiado partió de las bases y directrices propios de la responsabilidad patrimonial del Estado para acreditar el derecho indemnizatorio, a saber, la existencia de una "actividad administrativa irregular", el nexo causal entre el daño causado y ésta, e inclusive, la posibilidad probatoria del ente estatal de acreditar que dicha lesividad no fue consecuencia de su actuar irregular o anormal. Lineamientos que son del todo inaplicables y ajenos a la norma especial para el pago de daños y perjuicios que tutela el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual fue el fundamento para que la Sala responsable negara el derecho a la indemnización en el fallo reclamado, de ahí que se reitera que el Tribunal Colegiado debió limitarse a resolver si en el caso concreto se actualizaba la hipótesis normativa contenida en el citado precepto 240, a fin de determinar la procedencia de la indemnización reclamada por el quejoso con motivo de la invalidez decretada en el juicio contencioso administrativo de origen." (Pág. 30, párrs. 1-2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 55/2014, 8 de julio de 2015²⁷

Hechos del caso

Con motivo de una averiguación previa, una aeronave fue asegurada por la Procuraduría General de la República. El 16 de diciembre de 2002 se dictó sentencia en la que se absolvió a los inculpados y no se decretó el decomiso de dicha aeronave. Sin embargo, esta última no fue devuelta y el 13 de julio de 2007 fue vendida por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

La propietaria de la aeronave inició una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado solicitando una indemnización a estas autoridades por actividad administrativa irregular. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa condenó al pago de una indemnización a las instituciones demandadas. No obstante, a través de un recurso de revisión fiscal, se revocó dicha resolución y se negó la indemnización por "concepto de daños y perjuicios"; entre otras razones, porque el Juez de la causa penal no ordenó levantar el

²⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

aseguramiento de la aeronave y la propietaria no combatió la legalidad de esa omisión, de modo que la propietaria no logró probar que no tenía la obligación jurídica de soportar la afectación que le generaba el aseguramiento de la aeronave.

Después de diversos recursos, la propietaria promovió un amparo directo en contra de una resolución dictada en cumplimiento de un recurso de revisión fiscal, el cual fue atraído por la Suprema Corte, quien decidió amparar a la propietaria para efecto de que el Tribunal emitiera una nueva resolución que analizara si las instituciones demandadas incurrieron o no en una actuación administrativa irregular, tomando en cuenta que éstas tienen la carga de la prueba para demostrar su actividad administrativa regular y las condiciones en las que se vendió la aeronave.

Problema jurídico planteado

¿Quien demanda tiene la ineludible necesidad de conseguir una declaración de ilegalidad del acto administrativo antes de emprender la acción de reparación patrimonial a cargo del Estado para probar la actuación irregular de éste?

Criterio de la Suprema Corte

Quien demanda no tiene la ineludible necesidad de conseguir una declaración de ilegalidad del acto administrativo, antes de emprender la acción de reparación patrimonial a cargo del Estado para probar la actuación irregular del Estado. Las pretensiones de la demanda de reparación patrimonial no quedan supeditadas a la necesaria demostración previa de que los actos administrativos calificados de irregulares fueron ilegales, pues la responsabilidad patrimonial del Estado y el control de la legalidad tienen objetivos distintos.

Justificación del criterio

"El control de la legalidad y la responsabilidad patrimonial tienen fines distintos, pues mientras que el primero preponderantemente pretende la anulación del acto autoritario y, en todo caso, la emisión de una resolución que le permita desplegar una determinada conducta al particular; a la responsabilidad patrimonial, no le interesa o satisface una mera declaración de nulidad; ni el particular afectado tiene interés en buscar que se le autorice a llevar a cabo alguna actividad, sino lo que le importa es 1) la obtención de una declaración de que el Estado actuó en forma irregular; 2) que al demandante se le causó un daño que no estaba obligado a soportar; y por último, 3) que debe cuantificarse el monto que compense la lesión sufrida a título de reparación del menoscabo en sus bienes, e inclusive, en algunos casos, adicionalmente el daño moral ocasionado cuando así se demande." (Pág. 63, párr. 2).

La interpretación de la Corte "en orden a preservar la autonomía de la acción de reparación patrimonial del Estado de cualquier otro medio de control de la legalidad, se corrobora con el texto de la norma transitoria que incorporó a la Constitución el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, ya que en uno de sus párrafos para la transición se estableció que *'El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización [...]*'; lo cual significa que la materia esencial del reclamo de responsabilidad patrimonial consiste en la determinación de la procedibilidad de la indemnización, más no en la exigencia de una declaración de la ilegalidad de la actuación de la autoridad, como una cuestión previa y, menos aún, necesaria para que prospere el resarcimiento que corresponda." (Pág. 63, párr. 3). (Énfasis en el original).

"Condicionar la eficacia de la demanda de responsabilidad patrimonial a la previa obtención de una declaración de ilegalidad del acto tildado de irregular, implica una traba al acceso a la justicia en esta materia, pues de nada serviría entonces promover la demanda de reclamación patrimonial cuando previamente no se lograra demostrar la ilegalidad del acto calificado de presuntamente irregular, condicionamiento con el cual evidentemente que haría nugatoria la finalidad indemnizatoria de la acción." (Pág. 65, párr. 3).

"Además, en muchos casos lo que menos le interesa al afectado es derrotar la presunción legal de validez del acto de la administración pública que produjo un menoscabo en sus bienes o derechos, porque lo que verdaderamente le representa un beneficio es que se le repare el daño material y/o moral ocasionado, cuando ya de nada le sirve la anulación del acto por ilegal, ante la imposibilidad de que con ello se le restituya el patrimonio que ha perdido." (Pág. 66, párr. 2).

"Si para la procedencia de la demanda de reparación patrimonial fuera condición obtener una declaración de ilegalidad del acto tildado de irregular, habría que reconocer —en la misma proporción— que con esta decisión primaria bastaría para conseguir a continuación e irremediablemente el pago de los daños ocasionados al particular afectado, lo cual tampoco es así, ya que [la] Segunda Sala ha establecido que no es suficiente con la obtención de la declaración de ilegalidad para que en automático se ordene indemnizar al afectado, sino que se trata de una acción de naturaleza diversa que deben estudiarse en las vías que correspondan y conforme sus propias reglas." (Pág. 66, párr. 3).

"Conviene aclarar que no se desconoce que los particulares a través del ejercicio de los medios ordinarios de control de la legalidad, o extraordinarios garantes de la constitucionalidad de los actos de autoridad, pueden eventualmente volver las cosas al estado en que se encontraban antes de que se hubiese incurrido en la violación detectada, pero con este proceder no obtendrán una condena económica equivalente al daño ocasionado, pues para ello es que la Constitución instituyó el régimen de responsabilidad patrimonial

con el único objeto de lograr, cuando así proceda, una indemnización que compense el daño ocasionado por el acto administrativo irregular, lo cual hace patente la existencia de dos formas de ejercer el derecho de las personas a demandar del Estado el cumplimiento de la ley, una para que se anulen sus actos ilegales; y otra, para que aquél pague por los daños ocasionados por su actuación irregular, calificación que deberá analizarse caso por caso, según la naturaleza de los bienes afectados." (Pág. 80, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2212/2015, 23 de septiembre de 2015²⁸

Hechos del caso

A una servidora pública le fue iniciado un procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, mediante el cual la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales determinó imponerle sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto que ocupaba y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el periodo de un año. Sin embargo, tras la promoción de un amparo y un recurso de revisión, esta determinación de responsabilidades administrativas quedó insubsistente.

Después, la servidora pública solicitó una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado ante la Secretaría de la Función Pública, señalando que era una actividad irregular del Estado, si se declaraba ilegal el acto de autoridad a través del cual se le impuso una sanción a un servidor público. La Secretaría decidió que la reclamación era improcedente porque dicho procedimiento no era una actividad administrativa irregular.

La servidora pública reclamó la nulidad de la resolución; sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró su validez. Entonces, la afectada promovió un amparo directo por considerar que al haberse declarado insubsistentes las resoluciones que la sancionaban, la autoridad había incurrido en responsabilidad patrimonial conforme al artículo constitucional 113, párrafo segundo. Sin embargo, el Tribunal Colegiado de conocimiento negó la protección solicitada.

Por último, la afectada interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte y que cuestionaba la interpretación que el Tribunal Colegiado le había dado al artículo constitucional citado. La Corte decidió confirmar la sentencia recurrida, pues, entre otras cosas, resolvió que los procedimientos disciplinarios tienen naturaleza jurisdiccional y no se encuadran a las actividades administrativas irregulares o el régimen del artículo constitucional 113, párrafo segundo.

²⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Problema jurídico planteado

¿La declaratoria de ilegalidad, ilicitud o inconstitucionalidad de un acto estatal implica la existencia de actividad administrativa irregular del Estado y, por lo tanto, torna procedente el pago de una indemnización?

Criterio de la Suprema Corte

La declaratoria de ilegalidad, ilicitud o inconstitucionalidad, de un acto estatal no es sinónimo de actividad administrativa irregular del Estado, por lo que el pago de una indemnización no se torna procedente, en automático.

Justificación del criterio

De acuerdo con el artículo 113 constitucional, la Corte señaló que "la responsabilidad del Estado por los daños que se causen en los bienes y derechos de los particulares, con motivo de su actividad irregular, deberá ser objetiva y directa (...) la responsabilidad objetiva es, en principio, aquella que no se tiene el deber de soportar, por lo que está referida a los actos de la administración realizados de manera **anormal**; lo que implica que no se atendieron las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración." (Pág. 33, párr. 3). (Énfasis en el original).

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que es reglamentaria del artículo 113 "establece como excepción de la obligación de indemnizar, 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." (Pág. 40, párr. 1).

En esa tesitura, la Corte concluyó que "es innegable que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular de la actividad pública, entendiendo con esto aquellos actos realizados dentro de las funciones que la autoridad administrativa tiene conferidas" (Pág. 40, párr. 2).

Respecto al argumento de la afectada, la Corte aclaró que "la actividad irregular del Estado, no implica una actuación administrativa declarada ilegal, ilícita o inconstitucional, pues la procedencia de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado está sujeta a que la autoridad no actúe dentro de sus atribuciones legales." (Pág. 43, párr. 3). De modo que, "no puede argumentarse, como se hace en el escrito de agravios, que la interpretación directa del artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Federal, relacionado con el diverso numeral 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lleven a concluir que la declaratoria de ilegalidad del acto proveniente del ente público, tornen

procedente en automático el pago de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues se reitera, la declaratoria de ilegalidad, ilicitud o inconstitucionalidad de un acto administrativo, no es sinónimo de actividad irregular del Estado." (Pág. 45, párr. 3).

3.3.4 Otros actos no comprendidos por la RPE

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 538/2012, 30 de enero de 2013²⁹

Hechos del caso

El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados del Circuito Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Decimoctavo en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Séptimo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Cuarto del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, entre otros. Todos analizaron si el Coordinador General Jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) está facultado para desechar de plano una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando quien la formula argumenta que esta dependencia omitió retener y enterar debidamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) las aportaciones y cuotas correspondientes durante un periodo en el que trabajó en la dependencia, y por ende, el monto de su jubilación era inexacto.

Respecto a esta controversia, el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que una resolución de un ente público federal en la que se desecha de plano una reclamación de esta naturaleza viola los derechos humanos de audiencia y de acceso a la justicia. Asimismo, señaló que la omisión de realizar las retenciones correspondientes constituye una conducta irregular susceptible de generar perjuicio a los trabajadores, de lo cual podría derivar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos encargados, por lo que una reclamación respecto a esos actos no puede desecharse de plano.

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que no es correcto que la reclamación se deseche de plano con el argumento de que la actividad no es administrativa sino laboral, ya que el reclamante debía tener la oportunidad de acreditar su derecho. Sin embargo, el tribunal concluyó que la reclamación

²⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

no se trata de actividades irregulares del propio Estado que puedan dar lugar a responsabilidad y por ende, fue correcto el desechamiento de la reclamación y que no se estaba violando el derecho de acceso a la impartición de justicia completa y eficaz.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptimo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, y Cuarto del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, coincidieron en parte con el Décimo Segundo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, señalaron que los actos no fueron administrativos sino laborales, pues los ejerció la SAGARPA en su carácter de patrón y en una relación laboral, por lo que no pueden constituir una actuación estatal imputable a la administración pública. Por lo tanto, el desechamiento fue correcto.

La Corte conoció del asunto y determinó que existió la contradicción de tesis. Concluyó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia las tesis de rubros: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ENTES PÚBLICOS SUJETOS A LA LEY FEDERAL RELATIVA ESTÁN FACULTADOS PARA DESECHAR DE PLANO UNA RECLAMACIÓN SI ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE" y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA RECLAMACIÓN RELATIVA SUSTENTADA EN LA INCORRECTA RETENCIÓN Y ENTERO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL POR PARTE DE UN ENTE PÚBLICO EN SU CARÁCTER DE PATRÓN."

Problema jurídico planteado

¿Se debe considerar como actividad administrativa irregular, susceptible de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, la omisión de un ente público de retener y enterar debidamente al ISSSTE de las aportaciones de seguridad social de uno de sus trabajadores?

Criterio de la Suprema Corte

La omisión de un ente público de retener y enterar debidamente al ISSSTE las aportaciones de seguridad social de uno de sus trabajadores no puede estimarse constitutiva de una actividad administrativa irregular, susceptible de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, pues es una acción de naturaleza laboral.

Justificación del criterio

La Corte estableció que "todo trabajador que preste un servicio físico o intelectual, o ambos, para una dependencia o entidad pública, que sea propio de una relación laboral, tiene derecho a la seguridad social en general, por lo que los titulares de aquéllas tienen la obligación de inscribir a los trabajadores en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y realizar periódicamente las aportaciones respectivas, para

que los trabajadores puedan gozar de los seguros que prevé el régimen obligatorio. En ese sentido, si la Ley Burocrática Federal establece a cargo de las dependencias y entidades públicas la obligación de enterar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las aportaciones de seguridad social como una consecuencia de una relación laboral, los actos vinculados con esa obligación, como el no retener y enterar debidamente las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes, participan de esa misma naturaleza laboral, pues son desplegados por las dependencias y entidades públicas en su carácter de patrón y se refieren a relaciones laborales burocráticas." (Pág. 71, párr. 2 y pág. 72, párr. 2). Es decir, no cumplir con la obligación de retener y enterar debidamente las cuotas y aportaciones de seguridad social "son actos que se inscriben en el ámbito laboral, por lo que no pueden estimarse constitutivos de una actividad administrativa irregular, al estar relacionados con una obligación a cargo de las dependencias o entidades públicas derivada de una relación laboral, es decir, con una actividad regular. Consecuentemente, el incumplimiento de esa obligación no es susceptible de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 72, párr. 3).

Por lo tanto, la Corte concluyó respecto al caso concreto que "cuando un ex empleado de una dependencia pública, como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que depende del Poder Ejecutivo Federal y, por tanto, es autoridad administrativa, presenta ante ella una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, aduciendo que durante el último año en que se prestaron los servicios correspondientes, la propia dependencia omitió retener y enterar debidamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las cuotas y aportaciones de seguridad correspondientes, dando lugar a que dicho Instituto no determinara correctamente el monto de la pensión jubilatoria y, por tanto, a que se le pagara por ese concepto menos de lo que le correspondía, se atribuye una conducta realizada como patrón, que no puede ser considerada una actividad administrativa irregular susceptible de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y, por tanto, la reclamación puede desecharse de plano." (Pág. 72, párr. 4).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 99/2013, 7 de mayo de 2014³⁰

Hechos del caso

El Servicio de Administración Tributaria le determinó un crédito fiscal a una empresa. Ésta inició un juicio de nulidad en contra de dicha determinación y solicitó se le pagara una

³⁰ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

indemnización por los daños y perjuicios que le ocasionaran, en caso de que las autoridades demandadas no se allanaran a las pretensiones reclamadas, pues con ello incurrirían en falta grave.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y determinó que era infundada la solicitud de indemnización por pago de daños y perjuicios, por no actualizarse ninguno de los supuestos del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Dicho artículo regula la figura de la indemnización por daños y perjuicios, en el sentido de que el Estado será responsable sólo cuando se ubique en alguna de las tres hipótesis de falta grave, y la autoridad no se allane al contestar la demanda.

Inconforme, la empresa promovió un amparo directo reclamando la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por considerar que el artículo impugnado limita el derecho de indemnización contemplado en el artículo 113 constitucional, al determinar su acceso sólo en casos de "falta grave", excluyendo otros posibles casos de indemnización.

El Tribunal Colegiado que conoció del asunto negó el amparo. Por último, la empresa interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Suprema Corte, que confirmó la sentencia impugnada y resolvió, entre otras cosas, la constitucionalidad del artículo impugnado, señalando que la indemnización que contempla dicho artículo no corresponde al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado si no al artículo 17 constitucional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El pago de costas judiciales contemplado en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo corresponde a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado regulado en el artículo 113 constitucional?

2. ¿Cuando la autoridad demandada cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda, la indemnización contemplada en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo corresponde a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado regulado en el artículo 113 constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. El pago de costas judiciales contemplado en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es un mecanismo procesal indemnizatorio, aparejado al artículo 17 constitucional, que no corresponde a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado regulada en el artículo 113 constitucional.

Artículo 6. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios. (...)

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. (...)

2. La indemnización a la que se tiene derecho cuando la autoridad demandada cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda, contemplada en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no corresponde a la figura de responsabilidad patrimonial del Estado regulada en el artículo 113 constitucional. Esta indemnización es una sanción por la conducta procesal en la que incurre la autoridad, y deberá analizarse a la luz del artículo 17 constitucional.

Justificación de los criterios

1. El artículo 113 constitucional no es aplicable al caso concreto, toda vez que el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se relaciona con éste, "en tanto que la figura de la indemnización en él contenida no corresponde con la responsabilidad del Estado [...], sino que se encuentra, más bien, vinculada con el concepto de costas judiciales." (Párr. 136).

El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo "dispone que sólo hay lugar a costas, exclusivamente y por excepción, a favor de la autoridad demandada, cuando el actor hubiere promovido el juicio con fines meramente dilatorios." (Párr. 145).

"No obstante, prevé que el particular tendrá derecho al pago de una indemnización por daños y perjuicios cuando la autoridad hubiere cometido una falta grave al dictar la resolución anulada, y no se hubiere allanado, durante el juicio." (Párr. 146).

Sin embargo, "el concepto de costas se encuentra inmerso dentro del contenido del artículo 17 constitucional que garantiza, entre otros aspectos, el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual, en una de sus vertientes, se traduce en la posibilidad de obtener una reparación adecuada frente al daño patrimonial causado por la indebida o injustificada sujeción a un determinado procedimiento, correspondiendo al legislador, en exclusiva, la configuración del acceso a ésta, con tal de que lo establecido al respecto, tenga un fin constitucionalmente válido." (Párr. 155).

2. Respecto a la indemnización, cuando la autoridad demandada cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, y no se allane al contestar la demanda, la Corte señaló que "la figura de daños y perjuicios se encuentra regulada por los artículos 2108, 2109 y 2110 del Código Civil Federal. [...] Del primero de los dispositivos jurídicos referidos se desprende, medularmente, que un daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, mientras que el segundo establece, en esencia, que un perjuicio se ocasiona por la privación de una ganancia lícita, que debió obtenerse al cumplir con una obligación, y el tercero dispone que los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que, necesariamente, deban causarse. [...] Así las cosas, el

artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, en lo que ahora interesa, que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la parte actora tendrá derecho de demandar una indemnización por daños y perjuicios, (sic) es decir, por la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio y privación de cualquier ganancia lícita que se le causara con motivo de que, al dictar la resolución impugnada, la autoridad hubiera cometido una falta grave, y no se allanara al contestar la demanda." (Párrs. 156, 157 y 158).

"Es dable concluir que la indemnización de referencia es una sanción por la conducta procesal en la que incurre la autoridad al no allanarse al contestar la demanda, lo que constituye una carga inherente a su calidad de parte dentro de un proceso." (Párr. 163).

"En este escenario, toda vez que la medida resarcitoria en comento deriva de una conducta procesal, es inconcuso que no puede vincularse con el tema de responsabilidad patrimonial del Estado que [...] es consecuencia de la actividad administrativa irregular, y no de la actuación que lleva a cabo la autoridad, en su calidad de parte, dentro de la sustanciación de un proceso.

Por el contrario, aun cuando no corresponde con su concepción clásica o tradicional, en tanto es una figura vinculada con una conducta procesal, la indemnización en cita es más bien compatible con el concepto de costas que, como se dijo previamente, constituye una medida de reparación frente al daño patrimonial causado por la indebida o injustificada sujeción a un determinado procedimiento y, en esta lógica, debe analizarse a la luz del artículo 17 de la Ley Fundamental." (Párrs. 164 y 165).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 273/2014, 2 de julio de 2014³¹

Hechos del caso

Un hombre promovió un juicio contencioso administrativo en contra de una resolución emitida por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a través de la cual se le suspendió por 30 días la autorización para fungir como agente de seguros. La Sala que conoció del asunto declaró la nulidad de la resolución impugnada. En contra de la sentencia, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas interpuso recurso de revisión fiscal, el cual fue declarado improcedente.

En consecuencia, el hombre interpuso un incidente de indemnización por daños y perjuicios en contra de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al considerar que se actualizó el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. No obstante, el incidente fue desechado por improcedente.

Artículo 6. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas... Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios. (...)
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...

³¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En contra de esta decisión, el hombre promovió un amparo, el cual fue negado. Inconforme, interpuso un recurso de revisión, en el que se determinó que toda vez que subsistía un problema de constitucionalidad respecto del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se debían remitir los autos a la Suprema Corte. Esta última acordó asumir su competencia originaria y conocer del asunto. Finalmente, confirmó la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vulnera los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, al establecer que no procede el pago de las costas derivadas del procedimiento por el que se le suspendió su licencia como agente de seguros?

Criterio de la Suprema Corte

Resulta inoperante el argumento de que el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vulnera los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, pues dicho artículo sólo prevé un régimen especial de responsabilidad patrimonial, acotado a las reglas del procedimiento jurisdiccional y si un particular considerara que tiene derecho a una indemnización en términos del artículo 113 constitucional derivado de un concepto no incluido en el citado artículo 6, estaría en aptitud de acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago.

Justificación del criterio

La Corte estableció que resulta inoperante el argumento de que "el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sí transgrede los principios establecidos por los artículos 108, 109 y 113 de nuestra Carta Magna, al impedir al particular acceder a una indemnización derivada de actos y omisiones de determinada autoridad que le ocasionan un daño al sufrir un menoscabo o pérdida en su patrimonio, siendo que existió una falta grave de la parte demandada." (Pág. 22, párr. 4). Lo anterior, pues los alcances del citado artículo 6, "no se refieren exclusivamente a la actividad irregular prevista en el artículo 113 constitucional; sino a las consecuencias que puede generar la realización de determinadas conductas dentro del procedimiento, como lo es el pago de costas judiciales." (Pág. 23, párr.1).

Del análisis del artículo 6, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Corte advierte que "la indemnización que prevé el legislador no se refiere a reparar el daño ocasionado por la conducta cometida por la autoridad previo a la interposición del juicio, sino a la conducta de no allanarse dentro del procedimiento, cuando se presente alguna de las causas a que se refiere el propio precepto, por lo que en ese aspecto, se trata

de una medida de reparación por una 'actividad irregular' de acuerdo a un régimen especial, al tratarse de un actuar de una de las partes dentro del procedimiento contencioso administrativo, por lo que no puede analizarse exclusivamente en términos de lo dispuesto en el artículo 113 constitucional." (Pág. 25, párr. 2). En este sentido, citó el Amparo Directo en Revisión 1778/2012, en el que se determinó que "el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece un régimen especial en el que la conducta irregular del Estado, puede ser una falta grave cometida por la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo federal [...] Incluso, dicho precedente reconoció que si un particular llegara a considerar que con motivo de la resolución anulada, la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal le causó un daño que debiera ser objeto de indemnización en términos de lo dispuesto por el artículo 113, segundo párrafo, constitucional, sin encontrarse en alguno de los supuestos de falta grave a que alude el artículo impugnado, esto es, dentro del régimen especial que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estaría en aptitud de acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago de la referida indemnización agotando el procedimiento que para tal efecto establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 25, párr. 3 y pág. 26, párr. 2). En este sentido, el artículo 6 "se trata de un régimen especial de responsabilidad patrimonial, acotado a las reglas del procedimiento jurisdiccional." (Pág. 28, párr. 1).

"Cabe resaltar que la pretensión del quejoso en el que aduce que la autoridad le ocasionó un daño, no se refiere a la actuación dentro del juicio, sino a lo que se realizó de manera previa (procedimiento administrativo sancionador) pues considera que le ocasiona un menoscabo a su patrimonio el hecho de que la autoridad hubiese emitido un acto ilegal en el que se le cancelara su licencia como agente de seguros y, con ello, se le obligara a contratar un abogado; de ahí que respecto a dicho planteamiento, el artículo 6 no resulte aplicable —como lo dijo la responsable— pues no se trata de actos cometidos dentro del procedimiento contencioso administrativo sino de actos cometidos con anterioridad." (Pág. 28, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4868/2014, 18 de marzo de 2015³²

Hechos del caso

Una persona demandó al Director General y Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, por estar inconforme con la resolución

³² Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

por la que dicho Contralor determinó su responsabilidad administrativa en su carácter de Jefe de la Unidad Especializada de la Coordinación Jurídica del citado organismo; y el acuerdo por el que se le delegó la competencia al Contralor para identificar, investigar y determinar la responsabilidad administrativa de servidores públicos adscritos a tal organismo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México declaró la invalidez de la resolución reclamada, pues consideró que no se motivaron, de forma clara y precisa, las razones por las que la persona incurrió en responsabilidad administrativa. Inconformes, tanto la persona como las autoridades interpusieron recursos de revisión. Respecto a la indemnización solicitada por los daños y perjuicios que derivaron de la sanción impugnada, la Sala consideró que conforme a los artículos 35 y 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la persona que demandó estaba obligada a ofrecer las pruebas que demostraran su existencia, sin que lo hubiera hecho, por lo que confirmó la sentencia recurrida.

En contra de ese fallo, la persona promovió un amparo directo, que le fue negado porque se consideró que no hubo una actividad irregular, en términos del artículo 113 constitucional, ya que la autoridad disciplinaria había actuado acorde a sus facultades. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte, en tanto que el recurso implicaba el estudio del artículo 113 constitucional, vigente en ese momento.

Finalmente, la Corte resolvió que la sentencia recurrida era ilegal debido a que el Tribunal había realizado una interpretación errónea del artículo 113 constitucional porque incorrectamente vinculó su contenido con el artículo 40 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Por ende, revocó la sentencia impugnada para que se emitiera un nuevo fallo en el que se determinara si conforme al artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, resulta procedente el pago de los daños y perjuicios reclamados por la parte afectada.

Problema jurídico planteado

¿Los principios que rigen la responsabilidad patrimonial del Estado son aplicables para determinar si corresponde el pago de daños y perjuicios que prevé el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México?

Criterio de la Suprema Corte

Los principios que rigen la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no deben confundirse con la norma especial para indemnizar particulares en el juicio administrativo del Estado de México. Para determinar si hay lugar al pago de daños y perjuicios,

únicamente se debe analizar si se cumplimentaron los requisitos establecidos en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; con entera independencia de si la resolución que fue invalidada en el juicio contencioso administrativo constituye o no una actividad administrativa irregular, pues la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado debe estar sujeta, ineludiblemente, a un procedimiento específico en donde se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para su pago.

Justificación del criterio

La Corte señaló que el Tribunal que conoció del asunto "introdujo la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado al caso concreto —mediante la interpretación directa del artículo 113 constitucional—, a fin de determinar si, el hecho de que en el juicio contencioso administrativo se haya declarado la 'invalidez' del acto impugnado, presupone la existencia de un "acto administrativo irregular" que haga procedente la indemnización reclamada por el quejoso en el juicio contencioso administrativo, con fundamento en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México." (Pág. 26, párr. 1) Sin embargo, "el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado, de manera alguna debe confundirse, como aconteció en el presente asunto, con la norma especial para indemnizar a los particulares en el juicio administrativo del Estado de México, que el legislador estableció en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México [...]". (Pág. 27, párr. 2).

Tras analizar el citado artículo 240, la Corte señaló que "en el juicio administrativo del Estado de México, habrá lugar al pago de una indemnización al particular cuando la autoridad demandada cometa, *culposa o dolosamente*, daños y perjuicios a los particulares, con motivo de la emisión o ejecución del acto cuya nulidad se reclama, siempre y cuando el demandante acredite con el material probatorio conducente la existencia de los mismos y los referidos aspectos subjetivos de la conducta de la demandada. En esa tesitura, se colige que si el particular pretende obtener una indemnización dentro del juicio contencioso administrativo, derivado del daño causado por la emisión o ejecución del acto, basta que el demandante acredite con las pruebas conducentes dicha lesividad, así como el actuar culposo o doloso de la autoridad, en el entendido que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no podrían otorgar el derecho a una indemnización con base en la diversa figura de la 'actividad administrativa irregular' a que hace alusión el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pretextando la declaración de invalidez del acto administrativo impugnado, pues se tratan de figuras jurídicas totalmente distintas, ya que debe recordarse que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, esto es, existe obligación legal de resarcir el daño con entera independencia del

dolo, culpa o negligencia del agente que la causó." (Pág. 27, párrs. 3-4). (Énfasis en el original). Esto último quiere decir que "cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado, sino únicamente la "irregularidad de su actuación", y sin necesidad de haber demandado previamente a dicho servidor, de ahí que esta institución se distingue totalmente de la norma especial indemnizatoria contemplada en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual tutela una responsabilidad subjetiva, máxime que, como se ha precisado, la responsabilidad patrimonial del Estado requiere que se agote todo un procedimiento específico para el pago de la indemnización respectiva, en el que se respeten los lineamientos y bases expresados por el Constituyente Permanente" (pág. 28, párr. 2).

En este sentido, la Corte concluyó que "en el caso concreto, para determinar si el quejoso tenía derecho a la prestación reclamada en el juicio de origen, el Tribunal Colegiado únicamente debió analizar si se cumplimentaron los requisitos establecidos en el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y con base en ello, resolver si ha lugar al pago de daños y perjuicios; con entera independencia de si la resolución que fue invalidada en el juicio contencioso administrativo constituya o no una actividad administrativa irregular, toda vez que los principios que rigen la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no resultan aplicables al presente asunto, pues se reitera, ésta última indemnización debe estar sujeta, ineludiblemente, a un procedimiento específico en donde se establezcan los montos, bases, límites y procedimientos para su pago, en el cual se salvaguarde el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad estatal." (Pág. 28, párr. 3).

En el presente caso, "para determinar la procedencia de la indemnización, el Tribunal Colegiado partió de las bases y directrices propios de la responsabilidad patrimonial del Estado para acreditar el derecho indemnizatorio, a saber, la existencia de una "actividad administrativa irregular", el nexo causal entre el daño causado y ésta, e inclusive, la posibilidad probatoria del ente estatal de acreditar que dicha lesividad no fue consecuencia de su actuar irregular o anormal. Lineamientos que son del todo inaplicables y ajenos a la norma especial para el pago de daños y perjuicios que tutela el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la cual fue el fundamento para que la Sala responsable negara el derecho a la indemnización en el fallo reclamado, de ahí que se reitera que el Tribunal Colegiado debió limitarse a resolver si en el caso concreto se actualizaba la hipótesis normativa contenida en el citado precepto 240, a fin de determinar la procedencia de la indemnización reclamada por el quejoso con motivo de la invalidez decretada en el juicio contencioso administrativo de origen." (Pág. 30, párrs. 1-2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5527/2014, 20 de mayo de 2015³³

Razones similares en el ADR 5692/2014, ADR 4944/2014, ADR 5016/2014, ADR 5042/2014, ADR 504/2015, ADR 871/2015, ADR 5820/2014, ADR 5748/2014, ADR 5523/2014, ADR 5821/2014, ADR 1094/2015 y ADR 5378/2014

Hechos del caso

Un Tribunal Colegiado dictó una sentencia en la que, además de conceder el amparo al afectado, impuso una multa al Presidente de una Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, argumentando que había actuado con negligencia, descuido y mala fe por tramitar una demanda de amparo de forma extemporánea.

Frente a dicha sentencia, el Presidente de la Junta interpuso un recurso de revisión en donde manifestó, entre otras cosas, que el Tribunal Colegiado le dio un alcance interpretativo de sanción por responsabilidad patrimonial del Estado al artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo, en términos del artículo 113 Constitucional, vigente en ese momento. El expediente fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo admitió a trámite y resolvió revocar dicha sentencia, solo en lo referente a la multa, por considerar que incorrectamente se impuso la multa en la sentencia de amparo directo, cuando se debió hacer en el auto de admisión de la demanda de amparo.

Artículo 260. Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que:
(...)
IV. No tramite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos por esta Ley las constancias que le sean solicitadas por amparo o por las partes en el juicio constitucional.
(...)

Problema jurídico planteado

¿La imposición de la multa determinada por el Tribunal Colegiado en términos del artículo 260, fracción IV de la Ley de Amparo, nace de la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La imposición de la multa se efectuó por infringir el artículo 178 de la Ley de Amparo, independientemente de la afectación que hubiera sufrido la persona que acudió al amparo; situación que no nace de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues esta última se origina a partir de una actuación irregular del Estado que causa una afectación a un particular y, por tanto, se exige una indemnización.

Justificación del criterio

"[E] recurrente manifiesta que el tribunal colegiado de circuito le dio un alcance interpretativo de sanción por responsabilidad patrimonial del Estado al artículo que impugna, en términos del artículo 113 constitucional. Dicho argumento es infundado debido a que la

³³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

imposición de la multa se efectuó por infringir el artículo 178 de la Ley de Amparo, independientemente de la afectación que hubiera sufrido el quejoso; situación que no nace de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues esta última se origina a partir de una actuación irregular del Estado que causa una afectación a un particular y, por tanto, se exige una indemnización. Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado prevista en el artículo 113 constitucional no aplica en la imposición de una multa por contravenir las obligaciones establecidas en la Ley de Amparo, pues se trata de cuestiones distintas al no nacer de la misma circunstancia." (Párrs. 80-82).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 672/2014, 8 de julio de 2015³⁴

Hechos del caso

El titular de una concesión minera presentó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de la Secretaría de Economía y otras autoridades. Señaló que las actividades irregulares fueron: la omisión de la Secretaría de Economía de proceder a la recuperación de los minerales extraídos por mineras invasoras en un fundo minero que le fue concesionado, la no imposición de multas o no haberlas hecho efectivas, la obstaculización para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hiciera uso de sus facultades recaudatorias a través del cobro de las multas, la omisión de denunciar los hechos ante el Ministerio Público de la Federación, la omisión de practicar visitas de inspección a las empresas invasoras y la no aplicación de las sanciones establecidas en la Ley Minera. El Tribunal desechó la reclamación.

Tras la interposición de varios recursos de reclamación y amparos, el Tribunal se pronunció sobre el fondo del asunto y negó la indemnización solicitada porque el reclamante no probó que la Secretaría de Economía tuviese la obligación de actuar de determinada forma. Por esto, el afectado promovió un juicio de amparo, que le fue concedido para efecto de que el Tribunal Federal observara que la Secretaría de Economía contaba con amplias facultades para hacer efectiva la orden de suspensión de trabajos subterráneos efectuados ilegalmente por las compañías invasoras y que tenía atribuciones expresas para recuperar los minerales extraídos de manera ilícita, así como para declarar la nulidad de las concesiones de explotación minera de las empresas ocupantes.

La Secretaría de Economía y otras autoridades promovieron un recurso de revisión en contra de la resolución de este amparo, pues en su opinión, no se valoraron las pruebas ofrecidas para efecto de determinar la existencia o no de una omisión de su parte. La Corte conoció del asunto y revocó la sentencia recurrida, ya que el reclamante no ubicó circunstancias de tiempo, modo y lugar para acreditar la actividad administrativa irregular, mientras que las autoridades sí probaron que llevaron a cabo una serie de actos para evitar el

³⁴ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

daño a terceros, en atención a sus atribuciones y que lo que se demostró fue la intervención de terceros ajenos al Estado, que invadieron la mina.

Problema jurídico planteado

¿Se acreditó la actividad administrativa irregular imputada a la Secretaría de Economía consistente, principalmente, en la omisión de proceder a la recuperación de los minerales extraídos ilegalmente por las mineras invasoras en un fundo minero concesionado a la reclamante?

Criterio de la Suprema Corte

La actividad administrativa irregular imputada a la Secretaría de Economía consistente, principalmente, en la omisión de proceder a la recuperación de los minerales extraídos ilegalmente por las mineras invasoras en un fundo minero concesionado a la reclamante, no se encontró acreditada pues no se demostró que haya omitido cumplir sus atribuciones, ni que tuviese que actuar conforme lo quería el reclamante y tampoco se probó el supuesto daño causado, conforme el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

A juicio de la Corte, la actividad administrativa irregular "incluye la **inactividad administrativa**, que consiste en la omisión de observar una determinada conducta o de obrar ante una situación dada, tiene que ver con la obligación no acatada de hacer, cuyo contenido material o técnico se puede deducir del ordenamiento jurídico, que constituye el estándar de actividad mínima exigible; de ahí que si el perjuicio deriva de la actitud pasiva de la administración, es ilegal si el particular no tiene obligación de soportarlo al existir el deber de actuar a efecto de evitarlo; empero, para acreditar si existió tal perjuicio tienen que tomarse en cuenta las funciones que confiere la ley a la autoridad, dado que la inacción se encuentra en la propia esfera de competencia, debido a que la atribución de la administración es limitada." (Pág. 79, párr. 2). (Énfasis en el original).

En el caso concreto, se le atribuye una inactividad funcional a la Secretaría de Economía, principalmente, por la no recuperación de los minerales extraídos ilegalmente por las mineras invasoras, afectando los derechos patrimoniales del reclamante. Sin embargo, la ganancia que pudo haber obtenido el reclamante si no se hubieran extraído los minerales en forma indebida, no representa un daño real, cierto, actual o concreto. Además, la Secretaría de Economía no dejó de cumplir con sus atribuciones, pues "para efectos de determinar una responsabilidad del Estado por inactividad, que dé origen al derecho a obtener una indemnización, debe existir, indefectiblemente, un deber legal de actuar y un contenido posible del deber legal, es decir, una omisión de actividad legalmente debida y materialmente posible, pues de lo contrario, los daños causados en los bienes o derechos del

particular, en realidad no derivan de una responsabilidad directa y objetiva, y la actitud de la autoridad no puede considerarse irregular." (Pág. 82, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5356/2016, 5 de abril de 2017³⁵

Hechos del caso

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) le impuso un crédito fiscal a una empresa, el cual resultó en el embargo de bienes de su propiedad. Luego, la resolución del SAT fue declarada nula en un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por ello, la empresa demandó al SAT una indemnización por daños y perjuicios, así como el pago de los gastos y costas. Esto, con fundamento en el párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que regula el derecho del particular a que la autoridad lo indemnice, cuando ésta cometa falta grave al dictar una resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda.

Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que resolvió la demanda de indemnización, la declaró infundada. Inconforme, la empresa promovió un amparo, que fue negado por un Tribunal Colegiado, el cual consideró que el párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria no pertenecía al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

Por último, la empresa interpuso un recurso de revisión. La Corte conoció del asunto y confirmó la sentencia recurrida, coincidiendo con la interpretación del Tribunal Colegiado respecto a que la responsabilidad patrimonial del Estado indemnizará a los particulares cuando exista actividad administrativa irregular. Pero en el caso del párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la indemnización contemplada es respecto a la actividad administrativa regular del SAT.

Problema jurídico planteado

¿El séptimo párrafo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria tiene la misma naturaleza del artículo 113 constitucional, el cual consagra el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La indemnización contenida en el párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que establece la posibilidad de que la autoridad indemnice a

Artículo 34. (...)
El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, 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 trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:
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 por desvío de poder.
(...)

³⁵ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas (hizo suyo el asunto el Ministro Javier Laynez Potisek)

los particulares por daños y perjuicios dentro del desarrollo de las funciones que legalmente le corresponden, tiene una naturaleza distinta a la indemnización que prevé el artículo 113 constitucional, cuya procedencia está sujeta a que la autoridad no actúe dentro de sus atribuciones legales.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "no es factible sostener que derivado del acto inicialmente declarado ilegal se evidencie una actividad administrativa irregular, pues la procedencia de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado está sujeta a que la autoridad no actúe dentro de sus atribuciones legales, toda vez que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular de la actividad pública, entendiendo con esto aquellos actos realizados dentro de las funciones que la autoridad administrativa tiene conferidas." (Pág. 25, párr. 4).

"Ahora bien, el párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (...), regula el derecho que el particular tiene a que la autoridad demandada lo indemnice por los daños, gastos o perjuicios que haya sufrido en su patrimonio, cuando ésta cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate". (Pág. 26, párr. 2).

De lo anterior "se advierte que en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el legislador ordinario dispuso, entre otras cosas, la vía administrativa como aquella para la tramitación del derecho constitucional a la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado; asimismo, estableció normas para reglamentar los supuestos generadores del derecho a la indemnización; sin embargo, la indemnización a que alude este precepto es de naturaleza distinta a la que prevé el artículo 113 Constitucional (...) pues la ley ordinaria establece la posibilidad de que el órgano desconcentrado indemnice al particular por daños y perjuicios dentro del desarrollo de las funciones que legalmente les corresponde." (Pág. 27, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 971/2016, 26 de abril de 2017³⁶

Hechos del caso

Un militar sufrió un desprendimiento de retina en el ojo izquierdo fuera de tratamiento quirúrgico, por lo que el Secretario de la Defensa Nacional inició el trámite de retiro por incapacidad de esta persona. Luego, se emitió la declaración provisional de procedencia

³⁶ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

de retiro por incapacidad contraída fuera de actos del servicio. En contra de dicha determinación, el militar presentó un recurso de inconformidad. En la resolución de ese recurso, se reiteró que su incapacidad la adquirió fuera de actos del servicio y que no se había probado que derivara de una negligencia médica, por lo que se determinó que era inaplicable el artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Dicho precepto establecía que la incapacidad como consecuencia de otros actos del servicio, cuando se refiera a atenciones médico-quirúrgicas, será probada necesariamente con la sentencia ejecutoriada dictada por los tribunales militares en la que se declare la responsabilidad médica.

Inconforme, el afectado interpuso un amparo indirecto que fue sobreseído y negado. El militar promovió un recurso de revisión en donde reclamó que el artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas es inconstitucional al establecer la necesidad de que intervengan los tribunales militares, siendo que el último párrafo del artículo 109 constitucional establece que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa y que su procedimiento se regula por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo que en su opinión, se traducía en una imposibilidad para agotar el juicio militar a que hace referencia el artículo impugnado.

La Suprema Corte asumió su competencia originaria y se avocó a conocer del recurso de revisión. Finalmente, resolvió modificar la sentencia recurrida y negar el amparo, pues consideró que el artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas no era contrario al último párrafo del artículo 109 constitucional, ya que los supuestos legales tienen finalidades distintas.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es contrario al último párrafo del artículo 109 constitucional, al establecer que la incapacidad como consecuencia de otros actos del servicio, cuando se refiera a atenciones médico-quirúrgicas, deberá ser probada con sentencia dictada por los tribunales militares que declaren la responsabilidad médica, siendo que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa y se regula por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas no es contrario al último párrafo del artículo 109 constitucional, pues el requisito de que la responsabilidad médica se establezca por un Tribunal Militar tiene como finalidad

determinar el porcentaje de integración del haber de retiro, que es una prestación derivada de su derecho a la seguridad social, por lo que no implica un reconocimiento de la actividad irregular del Estado.

Justificación del criterio

"[E]l artículo 168 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas establece un requisito encaminado a probar una causa de incapacidad para efectos de integración del porcentaje de haber de retiro que le corresponderá al militar." (Párr. 56). Sin embargo, "no puede considerarse que la sentencia ejecutoriada dictada por Tribunales Militares en la que se determine la responsabilidad médica, implique un reconocimiento de la actividad irregular del Estado, puesto que para ello se requiere agotar el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Por el contrario, [la] Sala estima que su finalidad es exclusivamente determinar que la incapacidad sufrida por el militar fue causada por 'otros actos del servicio'" (Párr. 62).

"En ese sentido, la responsabilidad patrimonial del Estado prevista en el último párrafo del artículo 109 constitucional no se traduce en una imposibilidad '*normativa*' para agotar el procedimiento que derive en la sentencia ejecutoriada a que hace referencia el artículo impugnado, puesto que dicho requisito obedece a una finalidad distinta, que se relaciona con la necesidad que tienen el Estado (Fuerzas Armadas Mexicanas) de justificar bajo circunstancias científicas el origen de la incapacidad. Por tanto, el requisito de que un Tribunal Militar declare la responsabilidad médica, más que un requisito desproporcionado se convierte en una garantía del derecho a la seguridad social del que gozan los miembros de las Fuerzas Armadas de que se estudie a cabalidad la causa de incapacidad determinada por la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina; sino que el hecho de que lo haga un Tribunal Militar eleva el estándar de prueba de la causa de incapacidad, pues con ello se garantiza una adecuada determinación de la forma en que habrá de integrarse el haber de retiro." (Párr. 64). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4022/2017, 29 de noviembre de 2017³⁷

Hechos del caso

Un trabajador sufrió un accidente de trabajo en la escuela primaria donde laboraba. Solicitó entonces una indemnización por actividad administrativa irregular, pues la directora de

³⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

dicha escuela omitió dar el aviso del accidente por riesgo de trabajo señalado en el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dada la negativa ficta de la Secretaría de Educación Pública, el reclamante inició un juicio de nulidad, pero el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la negativa, debido a que la acción no correspondía al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

En contra de la resolución, el trabajador interpuso un amparo directo. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo por consideraciones similares a las del Tribunal Federal. Finalmente, el reclamante promovió un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte, quien determinó negar la protección solicitada debido a que la omisión reclamada pertenecía a una cuestión laboral relacionada con la seguridad social.

Problema jurídico planteado

¿La omisión de dar aviso de los accidentes por riesgos del trabajo, conforme al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, constituye una actividad administrativa irregular que pueda ser reparada bajo el esquema establecido en el artículo 113 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

La omisión de dar aviso de los accidentes por riesgos del trabajo, conforme al artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no constituye una actividad administrativa irregular, que pueda ser reparada bajo el esquema establecido en el artículo 113 constitucional, pues deriva de una relación laboral burocrática.

Justificación del criterio

La Corte consideró que el reclamo para "obtener un seguro por riesgo de trabajo contenido en el artículo 55 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, derivado del incumplimiento del artículo 60 [del mismo ordenamiento], es una cuestión laboral; pues ambos preceptos sólo prevén una prestación de seguridad social otorgada por el ente público, —por conducto del plantel educativo— al trabajador, lo que evidencia que se trata de una relación de trabajo regulada por el citado el artículo 123, apartado B, constitucional." (Párr. 33). "De ahí que como la posible omisión de dar el aviso respectivo, no es resultado de una actividad irregular administrativa, sino de una relación laboral burocrática, es claro que cualquier conflicto que se suscite derivado de dicho vínculo, debe ser dilucidado conforme a las leyes laborales." (Párr. 35).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1131/2017, 30 de mayo de 2018³⁸

Razones similares en el AR 1352/2017, AD 3/2018, AD 18/2018, AD 19/2018, AD 24/2018 y AD 26/2018

Hechos del caso

Una persona que estaba trabajando en la construcción de un edificio, al intentar colocar una varilla de acero que reforzara la edificación, recibió una descarga de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica que estaban junto al inmueble y que eran propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El trabajador falleció derivado de la descarga.

Por estos hechos, el hermano del trabajador inició una reclamación en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Sostuvo que los cables no cumplían con las normas oficiales que regulan las instalaciones eléctricas. La CFE desechó la reclamación por considerar que su naturaleza es de empresa productiva del Estado y que su actuación debe considerarse "industrial" y no administrativa.

El afectado promovió un amparo indirecto por considerar que la CFE era un ente público, y que por lo tanto le era aplicable la ley de responsabilidad citada. El Juzgado de Distrito sobreseyó el juicio porque consideró, entre otras cosas, que la CFE era una empresa productiva del Estado y le era aplicable la regulación civil y mercantil, con algunas excepciones. Finalmente, el afectado interpuso un recurso de revisión, el cual fue atraído por la Segunda Sala de la Suprema Corte; ésta, tras estudiar la naturaleza de la CFE, determinó negar el amparo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Qué órganos se encuentran sujetos a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?
2. ¿La Comisión Federal de Electricidad puede ser sujeta a reclamaciones a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Criterios de la Suprema Corte

1. Se encuentran sujetos a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los órganos que cumplan estos dos criterios: que se trate de un ente público federal y que realice funciones materialmente administrativas.

³⁸ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

2. La Comisión Federal de Electricidad no puede ser sujeta a reclamaciones a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues aunque se trate de un ente público, las actividades que realiza no son materialmente administrativas, sino mercantiles. La única excepción que puede considerarse como acto administrativo son todos los actos que la Comisión realice dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato éste y todos los aspectos que deriven del mismo deberán considerarse mercantiles.

Justificación de los criterios

1. "[A]unque inicialmente todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sólo serán procedentes las solicitudes indemnizatorias que reclamen un daño causado como consecuencia de una actividad que se considere materialmente administrativa, y siempre que se sigan demás requisitos y procedimientos previstos en dicha ley." (Párr. 28). Es decir, "existen dos criterios fundamentales para determinar si cierto órgano se encuentra o no sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: primero, que se trate de un ente público federal y, segundo, que realice funciones materialmente administrativas." (Párr. 29). (Énfasis en el original).

2. La "CFE en su carácter de empresa productiva del Estado es una **empresa que pertenece al Gobierno Federal**, pues por mandato constitucional aquél mantendrá siempre el control y propiedad de ésta [artículo 25, párrafo quinto]." (Párr. 39). (Énfasis en el original). De manera que, "al tratarse de una entidad perteneciente a la Administración Pública Federal, [en principio] CFE sí es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Párr. 54). No obstante, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y la de la Industria Eléctrica no prevén la vía para exigir el pago indemnizatorio, en cambio, sí se señala que el derecho mercantil y civil serán supletorios al actuar de CFE, en atención a su objetivo constitucional: la creación de valor económico para el Estado mexicano.

De manera que la "CFE no realiza funciones materialmente administrativas sino mercantiles y, por tal razón, no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Párr. 56). "[L]a **única excepción a su actuar que puede considerarse como acto administrativo son todos los actos que CFE realice dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato éste y todos los aspectos que deriven del mismo deberán considerarse mercantiles.**" (Párr. 62). (Énfasis en el original).

Este criterio entró en contradicción con el sustentado por la Primera Sala en otros casos, por lo que el Pleno de la Corte resolvió la Contradicción de Tesis 46/2019, y resolvió que debe prevalecer la jurisprudencia de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO."

Hechos del caso

Un hombre perdió la vida al ser impactado por un "trolebús" perteneciente al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STEDF), hoy Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México (STE CDMX). Por esto, los padres del hombre demandaron vía ordinaria civil una indemnización en contra del STEDF y su aseguradora. El Juez de lo Civil concedió indemnizaciones por concepto de responsabilidad civil objetiva y daño moral. Esta resolución fue apelada por las partes. La Sala Civil de conocimiento determinó conceder un pago mayor por el daño moral a cada padre.

La aseguradora promovió un amparo directo por considerar que la vía adecuada para las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado es la administrativa y no la civil. Un Tribunal Colegiado concedió el amparo para que se determinara que la naturaleza de las prestaciones reclamadas era administrativa. Inconformes, los padres interpusieron un recurso de revisión y argumentaron, entre otras cosas, que la póliza de seguro contratada por el Gobierno de la Ciudad de México era relevante para la definición de la vía. El asunto fue conocido por la Suprema Corte, la cual determinó confirmar la sentencia recurrida para que los tribunales civiles declararan su incompetencia para conocer del asunto y remitieran los autos al órgano encargado de pronunciarse en sede administrativa.

Problema jurídico planteado

¿El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal se encuentra sometido al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal se encuentra sometido al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado al ser un organismo descentralizado sujeto a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Justificación del criterio

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (LRPDF) establece en su artículo 1o. su aplicabilidad "a todo el Gobierno". De acuerdo a la Ley de la institución descentralizada de servicio público Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y el Estatuto

³⁹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

Orgánico del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México, la STE-DF es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, "razón por la cual resulta aplicable la LRPDF, lo cual es conforme con el artículo 113, segundo párrafo —actual 109, último párrafo— de la Constitución respecto al esquema previsto para reclamar indemnizaciones derivadas del actuar irregular del Estado." (Pág. 22, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2731/2018, 28 de noviembre de 2018⁴⁰

Razones similares en el ADR 2600/2018

Hechos del caso

A través de un juicio ordinario civil, en ejercicio de la acción de responsabilidad objetiva civil, un hombre demandó de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) una indemnización con motivo de la incapacidad total o permanente que le provocó una descarga eléctrica proveniente de cables de alta tensión propiedad de la CFE que se instalaron a escasos centímetros del inmueble en el que se encontraba realizando labores de carpintería, incumpliendo con los requisitos establecidos por la norma oficial mexicana NOM-001SEDE-2005, emitida por la Secretaría de Energía. El Juez de Distrito de conocimiento ordenó emplazar a una aseguradora como tercera interesada, la cual planteó la excepción de incompetencia por declinatoria, misma que fue declarada improcedente por el juez federal.

Inconforme, la aseguradora interpuso un recurso de apelación, el cual fue resuelto por un Tribunal Unitario en el sentido de revocar la resolución apelada y declarar la incompetencia legal del Juez de Distrito. En contra de dicha determinación, el hombre promovió un juicio de amparo directo para que el asunto permaneciera en la vía civil. Un Tribunal Colegiado otorgó el amparo pues consideró que, al ejercerse una acción por responsabilidad civil objetiva fundada en la creación de un riesgo con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo de CFE, la competencia para conocer de la demanda planteada correspondía a los tribunales federales en materia civil.

La aseguradora promovió un recurso de revisión que fue estudiado por la Primera Sala de la Suprema Corte, la cual determinó revocar la sentencia recurrida, al concluir que la naturaleza jurídica de CFE y sus actividades están comprendidas dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, reclamaciones que serán tramitadas en la vía administrativa.

⁴⁰ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Problema jurídico planteado

¿La Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado, está sujeta a la responsabilidad patrimonial del Estado para reclamar el pago de daños a causa de la transmisión y distribución de energía eléctrica y en qué vía debe tramitarse?

Criterio de la Suprema Corte

Este criterio entró en contradicción con el sustentado por la Segunda Sala en otros casos, por lo que el Pleno de la Corte resolvió la Contradicción de Tesis 46/2019, y resolvió que debe prevalecer la jurisprudencia de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO."

La Comisión Federal de Electricidad está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los daños que se generen con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual deberá tramitarse vía administrativa.

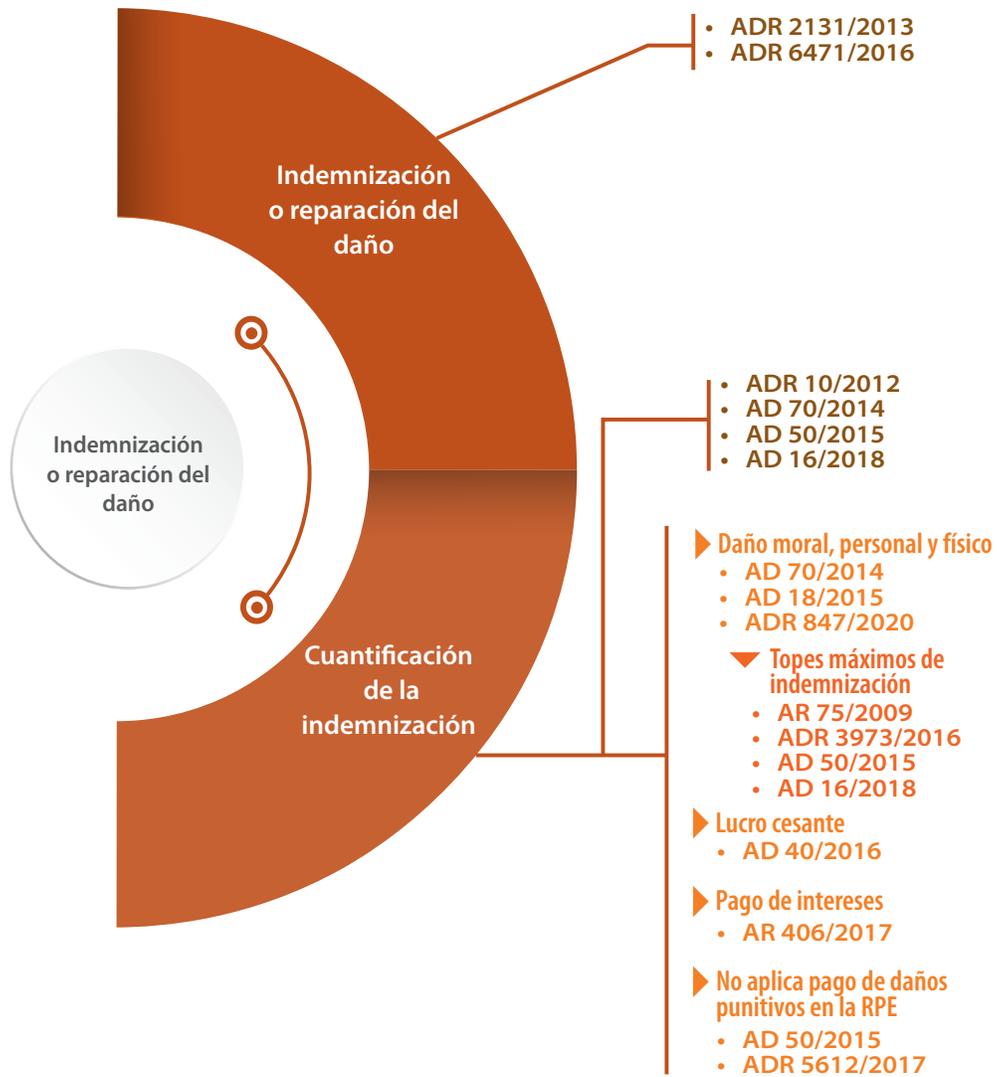
Justificación del criterio

Según el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, son sujetos de esa ley, entre otros, los entes públicos federales, dentro de los que se encuentran las entidades de la Administración Pública Federal y cualquier otro ente público de carácter federal. En este contexto, la Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado que forma parte de la Administración Pública Federal, sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

También, "el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es una actividad administrativa que exclusivamente corresponde prestar al Estado y que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Federal, el Estado ejerce de manera exclusiva". (Párr. 136). Por lo que a juicio de la Primera Sala "los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado." (Párr. 139). (Énfasis en el original).

"[T]ratándose de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo del Estado, la actuación irregular de éste se origina por el incumplimiento de las medidas y requisitos correspondientes para su instalación, entre otras cuestiones, por incumplir lo establecido en los instrumentos normativos y técnicos que regulen las instalaciones destinadas a la utilización de la energía eléctrica, a fin de que ofrezcan condiciones adecuadas de seguridad para las personas y sus propiedades, como podrían ser las Normas Oficiales Mexicanas en la materia." (Párr. 144). (Énfasis en el original). Por lo tanto, "la vía en que debe reclamarse la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica es la administrativa." (Párr. 148). (Énfasis en el original).

4. Sobre la indemnización o reparación del daño



4. Sobre la indemnización o reparación del daño

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2131/2013, 22 de noviembre de 2013⁴¹

Hechos del caso

Una persona presentó una queja administrativa en contra de la Supervisora Escolar de Zona, el Director, la Subdirectora y el apoyo técnico de una escuela primaria. El Contralor Interno de los Servicios Educativos Integrados del Estado de México que substanció la queja, determinó que las autoridades no eran responsables de las irregularidades, por lo que declaró improcedente el pago de la indemnización por daño moral y perjuicios solicitados.

Inconforme, la persona que presentó la queja interpuso una demanda administrativa. Sin embargo, se resolvió en el sentido de declarar la validez de los actos impugnados. Por ello, la persona interpuso un recurso de revisión, aunque éste confirmó la resolución de primera instancia. En contra de esta resolución, la persona promovió un amparo que luego le fue negado. Nuevamente inconforme con la sentencia, la persona interpuso un recurso de revisión.

En el recurso de revisión, la persona argumentó la inconstitucionalidad del artículo 7,172 del Código Civil del Estado de México, por considerar que esta disposición, en conjunto con los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

⁴¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

México, forman un solo sistema normativo que, de manera conjunta, atentan contra la responsabilidad objetiva y directa del artículo 113, párrafo segundo, constitucional, vigente en ese momento. Asimismo, argumentó que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del artículo 113 constitucional que establece "las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes", vulnerando su derecho a que se le garanticen las formalidades esenciales del procedimiento y su derecho a la audiencia previa, entre otros agravios. La Corte se avocó al estudio del caso al tratarse de cuestiones propiamente constitucionales; finalmente, resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Cómo debe reparar el Estado los daños o perjuicios causados por su actividad administrativa irregular cuando haya violado derechos humanos y cuando no haya violaciones a algún derecho humano?

Criterio de la Suprema Corte

El Estado deberá reparar a las personas afectadas, los daños o perjuicios causados por su actividad administrativa irregular, dependiendo de la magnitud de la violación a los derechos humanos: i) únicamente a través de la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, siempre y cuando dicha medida sea suficiente para alcanzar el estándar de reparación integral; o ii) en su caso, a través de la adopción de medidas adicionales que sean necesarias para alcanzar el estándar de reparación integral, en los términos que las leyes establezcan conforme al artículo 1o. constitucional. Por el contrario, si se acredita un daño al patrimonio de una persona con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, sin acreditar la violación a algún derecho humano o sin demostrar que la afectación del respectivo derecho humano debe ser solventada con medidas adicionales a una indemnización económica, sólo tendrán derecho a la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Justificación del criterio

La Corte estudió el concepto de justa indemnización como parte del derecho humano a obtener una reparación integral. Determinó que "[c]onforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, cuando de la actividad administrativa irregular por parte del Estado se causan daños o perjuicios a los bienes y derechos de los particulares contenidos en su patrimonio, por un lado, se configura la responsabilidad del Estado de resarcirlos y, por otro, se genera el derecho de los afectados a obtener una justa indemnización." (Pág. 43, párr. 2).

Luego, la Corte realizó una "interpretación sistemática de dicho precepto con el artículo 1o. constitucional reformado el diez de junio de dos mil once, toda vez que éste introdujo

el concepto de 'reparaciones' en los casos en que se violen derechos humanos." (Pág. 44, párr. 2). Con la reforma del artículo 1o., se introdujo "la obligación del Estado mexicano de reparar las violaciones a derechos humanos en los términos que establezca la ley [...]" (pág. 44, párr. 3).

De acuerdo con el contenido de estos preceptos, se determinó que "no toda actividad administrativa irregular del Estado implica necesariamente una violación a los derechos humanos de una persona. En cada caso concreto, las personas que prueben haber sido dañadas en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado en los términos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, deberán acreditar que la actividad administrativa irregular del Estado constituyó una violación a un derecho o derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, cuya transgresión podría ser reparada con medidas adicionales a la mera indemnización a efecto de cumplir con el estándar de reparación integral. Como se observará, mientras que en algunos casos de violaciones a derechos humanos derivadas de la actividad administrativa irregular del Estado la reparación podrá considerarse integral al ser indemnizadas las personas conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, en otros, es posible que dicha medida sea insuficiente para alcanzar dicho estándar, debiéndose prever en la legislación los mecanismos idóneos y efectivos a efecto de que las personas puedan acceder a otras medidas de reparación para que ésta pueda ser calificada como integral." (Pág. 45, párrs. 1 y 2).

Al respecto, la Corte citó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y concluyó, conforme a ésta, que "la obligación de reparación de violaciones a derechos humanos de los Estados debe ser 'integral', es decir, la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación correlativa a un derecho humano de fuente internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), es decir, en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. Sin embargo, de no ser esto posible corresponde a los Estados reparar los daños [o perjuicios] causados a través de diversas medidas como el pago de una indemnización o compensación. La naturaleza de estas medidas y el monto de las indemnizaciones dependerán de los daños [o perjuicios] causados tanto en el plano material como inmaterial sin que las medidas de reparación impliquen enriquecimiento o empobrecimiento para las víctimas de las violaciones de derechos humanos." (Pág. 45, párr. 3). (Énfasis en el original).

Por otro lado, "la obligación constitucional de reparación de violaciones a derechos humanos por parte del Estado mexicano tiene como contraparte un correlativo derecho humano de las personas a ser reparadas integralmente, el cual podría, en algunos casos, ser garan-

tizado únicamente a través del derecho constitucional a recibir una justa indemnización en los términos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional." (Pág. 46, párr. 2). Lo anterior fue sustentado en las consideraciones vertidas en el Amparo Directo en Revisión 1068/2011 y el Amparo Directo 8/2012. La Corte señaló que "[e]n cada caso concreto, las autoridades competentes deben determinar, conforme a la prueba aportada, las medidas que sean necesarias y suficientes para reparar integralmente los daños y perjuicios causados por el Estado derivado de violaciones a derechos humanos, pudiendo ser la justa indemnización una de las medidas necesarias o la medida suficiente para cumplir con el estándar de reparación integral. Conforme a lo anterior, mientras la reparación integral constituye el estándar a alcanzar, la justa indemnización constituye uno de los medios o el medio para cumplir con dicho estándar [...]" (pág. 47, párrs. 2 y 3). Concluyó, entonces, enumerando las diversas medidas que se deben regular "para cumplir con el estándar de reparación integral." (Pág. 48, párr. 3). Pues, la Corte Interamericana ha identificado las siguientes medidas "como formas conforme a las cuales los Estados pueden reparar integralmente las violaciones a derechos humanos: i) medidas de restitución; ii) medidas de satisfacción; iii) medidas de rehabilitación; iv) medidas de compensación (indemnizaciones), y; v) garantías de no repetición" (pág. 48, párr. 4), las cuales también han sido reconocidas en la jurisprudencia de la Corte.

Finalmente, la Corte determinó que para efectos del presente caso, "la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional constituye uno de los medios posibles de reparación para casos donde el Estado, a nivel federal, estatal o municipal, viole derechos humanos de las personas a través de una actividad administrativa irregular que cause un daño en su patrimonio. Así, dependiendo de la magnitud de la violación a los derechos humanos en función de los daños o perjuicios causados por la actividad administrativa irregular del Estado deberá repararse a las personas afectadas, lo cual deberá hacerse: i) únicamente a través de la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional siempre y cuando dicha medida sea suficiente para alcanzar el estándar de reparación integral o ii) en su caso, a través de la adopción de medidas adicionales a dicha indemnización que sean necesarias para alcanzar el estándar de reparación integral, en los términos que las leyes establezcan conforme al artículo 1o. constitucional." (Pág. 49, párrs. 3 y 4). Por el contrario, si se acredita un daño al patrimonio de una persona "con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado sin acreditar la violación a algún derecho humano o sin demostrar que la afectación del respectivo derecho humano debe ser solventada con medidas adicionales a una indemnización económica, sólo tendrán derecho a la indemnización prevista en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional." (Pág. 50, párr. 2).

Hechos del caso

Una mujer tramitó un procedimiento de queja administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con motivo del fallecimiento de su hijo recién nacido, al que se le negó atención médica oportuna. El IMSS emitió una resolución en donde determinó el pago de una indemnización, la rescisión del trabajador involucrado con la negativa de atención al niño y ordenó la aplicación de medidas preventivas para evitar futuros casos. Por lo tanto, el IMSS y los padres del niño realizaron un convenio donde el Instituto aceptó y realizó la entrega de la cantidad determinada como indemnización.

Posteriormente, la madre inició una reclamación por la responsabilidad patrimonial del IMSS, misma que fue declarada improcedente por dicho Instituto, por considerar que el pago de la indemnización derivada de la queja administrativa había satisfecho las pretensiones de la reclamante. La madre promovió un juicio de nulidad en contra de esta determinación, pero el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la decisión.

Inconforme, la reclamante interpuso un amparo directo, argumentando que la indemnización obtenida correspondía a una acción diferente a la intentada en ese momento, además de no habersele otorgado una indemnización por daño moral. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo, pues de una interpretación del artículo 113 constitucional, ahora 109, consideró equivalentes las indemnizaciones del procedimiento de queja administrativa y de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, la madre promovió un recurso de revisión, que fue de conocimiento de la Corte, la cual concedió el amparo por considerar, entre otras cosas, que la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado fue incorrecta, debido a que los procedimientos de queja administrativa ante el IMSS —cuyo fundamento es el artículo 296 de la Ley del Seguro Social— y los de responsabilidad patrimonial del Estado no son equivalentes, por lo que de forma preliminar no puede determinarse que la indemnización previamente obtenida haya reparado integralmente a la madre.

Problema jurídico planteado

¿Cómo puede garantizarse el derecho a una reparación integral en términos del artículo 109 constitucional cuando ya se ha otorgado una indemnización por queja administrativa?

⁴² Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Criterio de la Suprema Corte

De existir una indemnización previa derivada de una queja administrativa, tramitada con fundamento en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, para garantizar el derecho a una reparación integral en términos del artículo 109 constitucional, la autoridad que conozca de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado deberá entrar al estudio de fondo, calcular la indemnización integral debida y, en su caso, restar la cantidad ya pagada en la indemnización previa.

Justificación del criterio

Si bien "la indemnización por queja administrativa no tiene el fundamento constitucional que ostenta la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado, puede ocurrir que existan rubros indemnizatorios que se encuentren cubiertos por ambas instituciones jurídicas." (Párr. 134). Por lo tanto, "es necesario que en aquellos casos en que se haya otorgado una indemnización previa, tramitada con fundamento en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, se calcule en el caso concreto, dentro del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, el monto, por rubros, que integran la reparación integral. Y sólo de manera posterior, y residual acreditar el monto de la indemnización otorgada en la queja administrativa." (Párr. 137).

De manera que, la Segunda Sala consideró que "para dar cumplimiento efectivo al mandato constitucional del artículo 109, es necesario que la autoridad que conozca de los casos, en el supuesto de acreditarse la responsabilidad patrimonial del Estado, entre al estudio de fondo y calcule la indemnización integral debida, sin que sea posible que de un análisis preliminar se dé por satisfecha la reparación integral del daño por responsabilidad patrimonial, por el simple hecho de ya haber recibido una indemnización previa, producto del trámite de una queja administrativa. (Párr. 138). De esta forma, en los casos en que confluyan el ejercicio de ambos procedimientos y, con motivo de la queja administrativa, se hubiere otorgado previamente una indemnización, la autoridad que tramita el procedimiento de responsabilidad, una vez resuelto que es procedente la reparación integral del daño deberá llevar a cabo lo siguiente: Determinar si se acredita o no la responsabilidad patrimonial del Estado. En caso afirmativo, calcular el monto que constituye la reparación integral en el caso concreto (por daño personal y moral). En caso de existir un pago por un concepto indemnizatorio obtenido en una vía distinta y por los mismos hechos, restarlo del monto de la reparación integral a pagar." (Párrs. 139 a 139.3).

4.1 Cuantificación de la indemnización

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012⁴³

Razones similares en el AD 23/2015

Hechos del caso

Un hombre acudió por atención médica a una Unidad Médico Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tras ser remitido a la especialidad de urología, el hombre se sometió a una cirugía. Al ser dado de alta, no reportó que había presentado complicaciones. Sin embargo, comenzó a presentar dolor en diversas partes del cuerpo, además de alteraciones en la sensibilidad y disminución de la fuerza con dificultad para caminar, entre otros síntomas. Por lo anterior, fue trasladado a un hospital y, tras ser dado de alta, se le prescribió un tratamiento de medicina física y rehabilitación. No obstante, el paciente no se recuperó plenamente y quedó impedido para caminar sin ayuda de aparatos ortopédicos. Debido a lo anterior, la madre del paciente presentó una queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este proceso culminó con la determinación del Instituto de la existencia de responsabilidad médica civil y la fijación de una indemnización.

Posteriormente, el hombre demandó en la vía civil el pago del daño moral y la responsabilidad civil al IMSS, y la declaración judicial de que el Instituto demandado tiene la obligación de pagarle sus gastos médicos, hospitalarios y viáticos, para que sea atendido en el país o en el extranjero y supla, en la medida de lo posible, el daño irreversible que le fue ocasionado a causa de la negligencia e impericia por parte del Instituto demandado, entre otras prestaciones. El Instituto interpuso una excepción de incompetencia por declinatoria, la cual fue declarada fundada. En contra de esta decisión, el hombre promovió un amparo directo pues argumentó que, de acuerdo con el derecho aplicable, era posible elegir la vía civil o administrativa para reclamar negligencia médica de una institución pública de salud. Sin embargo, el tribunal determinó negarlo, pues precisó que la responsabilidad del Estado por daños derivados de su actividad administrativa irregular debe reclamarse en la vía administrativa en contraposición a la vía civil. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado resolvió remitir el asunto a la Suprema Corte, la cual admitió el recurso y lo remitió a la Primera Sala. Ésta resolvió confirmar la sentencia recurrida.

⁴³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

Problema jurídico planteado

¿Cómo debe darse cumplimiento al derecho a la indemnización establecido en el artículo 113 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

Para dar efectivo cumplimiento al derecho a ser resarcido por los daños ocasionados por la prestación de un servicio público defectuoso, establecido en el artículo 113 constitucional, la restitución de los daños causados ha de devolver a la víctima a la situación anterior, siempre que sea posible. La indemnización debe ser justa, además de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido, lo que se calculará atendiendo a estas circunstancias de cada caso: (i) el daño físico o mental; (ii) la pérdida de oportunidades; (iii) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; (iv) los perjuicios morales; y (v) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, así como servicios psicológicos y sociales.

Justificación del criterio

La Corte estableció que "el artículo 113 [vigente en ese momento] incorpora al texto constitucional a la indemnización como un derecho fundamental de las víctimas, mismo que en el caso de los daños generados por la prestación de un servicio de salud deficiente, está en estrecha conexión con el derecho a la salud." (Pág. 43, párr. 1). Y añadió que "del derecho a la indemnización a favor de los particulares se deriva a su vez el derecho a una *'justa indemnización'*." (Pág. 46, párr. 1). (Énfasis en el original).

Asimismo, la Corte dijo que "para dar un efectivo cumplimiento al derecho sustantivo establecido en el artículo 113 constitucional, la restitución de los daños causados por el actuar administrativo irregular, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a (a) el daño físico o mental; (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; (d) los perjuicios morales; y (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. Así, el artículo 113 establece el derecho fundamental de las víctimas a ser resarcidas por los daños ocasionados por la prestación de un servicio público defectuoso. Tal indemnización debe ser 'justa', en el sentido de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, atendiendo a las directrices y principios que han establecido los organismos internacionales arriba señalados." (Pág. 49, párrs. 1 y 2).

Hechos del caso

Una persona presentó una reclamación de indemnización por la negligencia médica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que le provocó que avanzara el cáncer de mama que padecía y, consecuentemente, la pérdida de la glándula mamaria derecha. Le fue concedida la indemnización, sin embargo, se le negaron los pagos de gastos futuros, de perjuicio por pérdida del empleo de por vida, por el daño sufrido por la pérdida de la oportunidad, de intereses ordinarios y por daño moral, ya que la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos no contemplan estos conceptos. Por esto, la afectada demandó la nulidad de la resolución.

Después de una primera resolución y un recurso de revisión fiscal promovido por el IMSS, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que el IMSS pagara una nueva indemnización, restándole la cantidad ya enterada, así como el total de los gastos médicos que acreditó la reclamante, para lo cual realizó una cuantificación. Inconforme, la afectada promovió un amparo directo a través del cual cuestionó la cuantificación del daño moral que sufrió. La Suprema Corte atrajo el caso y determinó que la sentencia reclamada resulta ilegal, ya que se desatendieron las exigencias establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que, entre otras cosas, permite reclamar los daños morales. Por ello, concedió el amparo para efecto de que el Tribunal responsable emitiera una nueva resolución que tomara en cuenta los parámetros establecidos por la Corte para cuantificar el daño moral.

Problema jurídico planteado

¿Cuáles son los principios esenciales en los que se basa el pago de los daños causados por la actividad administrativa irregular?

Criterio de la Suprema Corte

El pago de los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado se basa en dos principios esenciales: las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño; y no se debe tasar la referida reparación conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, pues la reparación debe consistir en dejar indemne al sujeto activo de la relación.

⁴⁴ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Justificación del criterio

"[S]i bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, remite al Código Civil Federal para efectos de determinar, entre otros, el daño moral, **lo cierto es que ello no implica que en el ejercicio de la aplicación de este último ordenamiento legal, se soslayan los principios y fines del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado**, dentro de los cuales se encuentra: (I) el principio de reparación integral del daño; (II) el rechazo del legislador de que se tasara la reparación del daño conforme a la pobreza o riqueza de la víctima. [...] En esa tesitura, se hace aún más evidente que la 'situación económica de la víctima' no puede ser usada como un factor: (a) para acreditar la existencia del daño moral; o (b) para cuantificar su monto indemnizatorio, cuando la lesividad no tenga consecuencias de carácter patrimonial." (Pág. 45, párrs. 4 y 5). (Énfasis en el original).

"De lo contrario, se transgrediría el principio de la reparación integral del daño, aunado que se contravendría la intención del legislador de proscribir que tal reparación se base en la pobreza o riqueza de la víctima." (Pág. 46, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017⁴⁵

Hechos del caso

Tras sufrir violencia familiar, una mujer fue canalizada junto con sus dos hijos a un albergue dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. En el albergue había un brote de varicela, enfermedad de la que se contagió su hija. La niña fue valorada por la médica del albergue; posteriormente, fue trasladada a un Hospital Pediátrico, dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en donde falleció el 13 de abril de 2004.

El 11 de abril de 2006, la madre demandó, vía ordinaria civil, el pago por el daño moral causado por el fallecimiento de su hija en contra del personal del albergue, el médico del Hospital Pediátrico, el Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, todos de la Ciudad de México. El asunto prosiguió por la vía civil, pues la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal entró en vigor hasta el 1 de enero de 2009, casi cinco años después del fallecimiento y a tres de presentada la demanda.

Durante el procedimiento se apeló la decisión del juez civil y se interpusieron cinco juicios de amparo. De la secuencia procesal quedó comprobada la responsabilidad civil a cargo del personal médico y el Gobierno de la Ciudad de México, así como la cuantificación

⁴⁵ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

de una indemnización por 15 millones de pesos. Luego, la madre interpuso un último amparo, que fue atraído por la Corte.

El asunto requería el pronunciamiento de la Corte respecto a los parámetros que deben primar para determinar el monto que debe resarcirse a la víctima en una demanda de daño moral cuando el obligado es un ente público; respecto a si existe cierta presunción de que, al mermar el patrimonio de dicho ente, se podría afectar al resto de la ciudadanía; así como, a si era posible establecer el pago por daños punitivos en favor de la madre y la aplicación de la perspectiva de género para cuantificar los montos de indemnización por responsabilidad del Estado.

La Corte determinó amparar a la madre, para efecto de que el monto de la indemnización aumentara a 20 millones de pesos, bajo las consideraciones siguientes: se reconoció la inaplicabilidad de una dimensión punitiva; que existía una alta capacidad económica del Gobierno e inexistencia de razones para justificar que, a la luz del marco normativo y presupuestario vigente, una indemnización mayor afectaría el interés de la ciudadanía; que el Gobierno de la Ciudad de México se encontraba en una posición especial de garante; así como también se advirtió la necesidad de introducir una perspectiva de género en la reparación del daño.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La Sala responsable debió cuantificar la indemnización bajo una perspectiva de género?
2. ¿Cómo se debe determinar el monto de la indemnización tratándose de actos derivados de la actuación estatal?

Criterios de la Suprema Corte

1. En el presente caso, la Sala responsable debió valorar oficiosamente en la cuantificación de la indemnización los efectos diferenciados que los hechos del caso tuvieron sobre la afectada, en su calidad de mujer víctima de violencia familiar, pues fue precisamente eso lo que la condujo al albergue y es dentro de ese contexto que se deben ponderar las repercusiones que los hechos tuvieron sobre su vida. Así lo exigía la obligación de juzgar con perspectiva de género.
2. Para determinar el monto de la indemnización, tratándose de actos derivados de la actuación estatal, respecto de la víctima deberá ponderarse: (I) En el aspecto cualitativo: (i) el tipo de derecho o interés lesionado; (ii) la existencia del daño; y (iii) la gravedad de la lesión o daño. Y, (II) en el aspecto cuantitativo: (i) los gastos devengados derivados del daño moral; y (ii) los gastos por devengar. Respecto de los sujetos responsables

se deberá ponderar: (i) naturaleza de la relación jurídica en el marco de la cual tuvo lugar el hecho ilícito; (ii) el grado de responsabilidad; (iii) la capacidad económica; y (iv) la finalidad y objetivo de la indemnización.

Justificación de los criterios

1. "En el presente caso, la reparación del daño tiene que partir de la consideración de que la [madre] fue víctima de la negligente atención recibida por su hija, en el marco de un indebido tratamiento en el Albergue que la recibió como parte de las obligaciones del Estado de atender a mujeres que han sufrido violencia intrafamiliar. Al respecto, las consideraciones de la Sala responsable no dieron cuenta del hecho de que la señora acudió al Albergue para salvar su vida y la de sus hijos, frente a un grave contexto de violencia intrafamiliar. Y tras lo difícil que es adoptar la decisión de salir de casa, una de las consecuencias directas de sus actos fue la llegada a un albergue en el que tras el contagio y negligente actuación del personal médico adscrito al mismo, su hija perdió la vida. Es importante no soslayar que el Estado se encontraba en una especial posición de garante respecto de las personas que llegaban a ese lugar y que conocía sobre un contexto de potenciales riesgos de infección derivado del brote de la enfermedad, todo lo cual se actualizó antes de la negligencia médica." (Pág. 81, párrs. 3 y 4).

"Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sostuvo en su recomendación general 19, sobre la violencia contra la mujer, que los Estados deben adoptar medidas destinadas a mujeres víctimas de violencia en el hogar, las cuales comprendan refugios, en los que sean atendidas por personal capacitado que contribuya a su rehabilitación y asesoramiento. Así, estos refugios juegan un papel fundamental en la posibilidad de que las mujeres puedan romper ciclos de violencia que ponen en riesgo su vida y la de sus familiares. Por ello, la Sala responsable debió valorar oficiosamente en el quantum indemnizatorio el efecto diferenciado que los hechos del caso tuvieron sobre ella, en su calidad de mujer víctima de violencia intrafamiliar, pues fue precisamente eso lo que la condujo al Albergue y es dentro de ese contexto que se deben ponderar las repercusiones que los hechos tuvieron sobre su vida." (Pág. 82, párrs. 2 y 3).

2. La Corte definió que "para lograr una justa indemnización en casos que involucren al Estado o a sus agentes como parte demandada, se partirá del siguiente esquema: A. Factores a ponderar respecto a la víctima Aspecto cualitativo del daño o daño moral en sentido estricto, el cual comprende la valoración de: (i) el tipo de derecho o interés lesionado; (ii) la existencia del daño; y (iii) la gravedad de la lesión o daño. Aspecto patrimonial o cuantitativo derivado del daño moral, dentro del cual se deberán valorar: (i) los gastos devengados derivados del daño moral; y (ii) los gastos por devengar. B. Factores a ponderar respecto de los sujetos responsables: (i) naturaleza de la relación jurídica en el marco de la cual tuvo lugar el hecho ilícito; (ii) grado de responsabilidad; (iii) capacidad económica; y (iv) finalidad y objetivo de la indemnización." (Pág. 85, párr. 4).

Hechos del caso

Una niña sufrió lesiones mientras le realizaban un estudio de rayos X en un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por esto, sus padres presentaron un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, reclamando una indemnización. La queja fue declarada procedente, el 8 de septiembre de 2008, por la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Posteriormente, el 11 de mayo de 2011, el IMSS fijó un monto de indemnización que estaba listo para ser cobrado por los padres.

No obstante, el 27 de agosto de 2014, los padres promovieron una reclamación por responsabilidad patrimonial, misma que el IMSS desechó por considerar que había prescrito el derecho de los reclamantes. En contra de lo anterior, los padres interpusieron un amparo indirecto, que el Juez de Distrito de conocimiento concedió para efecto de que se emitiera una nueva resolución, en donde se continuara con el procedimiento. Luego de un recurso de revisión interpuesto por el IMSS, finalmente la reclamación fue admitida por el Instituto, el cual resolvió que la indemnización emanada del recurso de queja estaba lista para ser cobrada por los reclamantes y que no procedía la indemnización por daño moral.

Inconformes, los reclamantes promovieron un juicio de nulidad en contra de la resolución del IMSS. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, pues consideró que la indemnización determinada por el IMSS es independiente de la regulada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Sin embargo, el Tribunal no cuantificó la indemnización pues, a su juicio, no contaba con los elementos probatorios necesarios.

Finalmente, los reclamantes promovieron un amparo directo en contra de la sentencia del Tribunal administrativo y argumentaron, entre otras cosas, que la sentencia reclamada fue incongruente. La Corte atrajo el asunto y determinó conceder el amparo para efecto de que el Tribunal Administrativo cuantificara la indemnización reclamada, y estableciera que no hay un límite a la indemnización por daño moral fundado en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

Problema jurídico planteado

¿Fueron correctos los lineamientos establecidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los que debería sujetarse el IMSS para graduar el monto de la indemnización?

⁴⁶ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Criterio de la Suprema Corte

Los lineamientos establecidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los que debería sujetarse el IMSS para graduar el monto de la indemnización no fueron correctos, pues utilizó parámetros aplicables a asuntos de negligencia médica y se dejó de tomar en cuenta el lucro cesante para reparar de alguna forma la limitación al proyecto de vida de la menor de edad afectada.

Justificación del criterio

A juicio de la Segunda Sala "no es relevante que en el precedente citado por la Sala responsable, y que invocó para establecer los lineamientos a los que debería sujetarse el Instituto para graduar el monto de la indemnización que debe otorgarse, corresponda a un caso en el que el daño a la salud no era idéntico al que es materia del presente asunto, en atención a que se trata de parámetros que por su generalidad resultan en principio aplicables a la variedad de asuntos en los que por negligencia médica, el Estado incurre en alguna actividad administrativa irregular que el particular no tiene la obligación de soportar." (Pág. 23, párr. 4). "No obstante, es verdad que la Sala responsable no fue precisa en hacer más explícito el lucro cesante como elemento a considerar para reparar de alguna forma la limitación al proyecto de vida de la menor afectada" (pág. 24, párr. 2), pues "uno de los elementos que deben considerarse, en su caso, dentro del monto de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, es el del lucro cesante". (Pág. 26, párr. 2).

4.1.1 Daño moral, personal y físico

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 70/2014, 6 de mayo de 2015⁴⁷

Hechos del caso

Una persona presentó una reclamación de indemnización por la negligencia médica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que le provocó que avanzara el cáncer de mama que padecía y, consecuentemente, la pérdida de la glándula mamaria derecha. Le fue concedida la indemnización, sin embargo, se le negaron los pagos de gastos futuros, de perjuicio por pérdida del empleo de por vida, por el daño sufrido por la pérdida de la oportunidad, de intereses ordinarios, así como por daño moral, ya que la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos no contemplan estos conceptos. Por esto, la afectada demandó la nulidad de la resolución.

Después de una primera resolución y un recurso de revisión fiscal promovido por el IMSS, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad de la resolución

⁴⁷ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

impugnada, para el efecto de que el IMSS pagara una nueva indemnización, restándole la cantidad ya enterada, así como el total de los gastos médicos que acreditó la reclamante, para lo cual realizó una cuantificación. Inconforme, la afectada promovió un amparo directo a través del cual cuestionó la cuantificación del daño moral que sufrió. La Suprema Corte atrajo el caso y determinó que la sentencia reclamada resulta ilegal, ya que se desatendieron las exigencias establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que, entre otras cosas, permite reclamar los daños morales. Por ello, concedió el amparo para efecto de que el Tribunal responsable emitiera una nueva resolución que tomara en cuenta los parámetros establecidos por la Corte para cuantificar el daño moral.

Problema jurídico planteado

¿Cuáles son los factores que la autoridad administrativa debe considerar para la cuantificación del daño moral ocasionado por la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El monto de la indemnización por daño moral ocasionado por la responsabilidad patrimonial del Estado lo determinará el juez tomando en cuenta: los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. Sobre la situación económica de la víctima, cabe aclarar que únicamente constituye un factor para determinar la cuantificación del daño moral —y nunca su existencia—, siempre y cuando el daño moral tenga consecuencias patrimoniales o materiales. En cambio, tratándose de las consecuencias extrapatrimoniales del daño moral, la situación económica de la víctima nunca puede ser utilizada como un parámetro para cuantificar el monto indemnizatorio.

Justificación del criterio

La Corte señaló que "la razón legislativa, por lo que hace al pago de los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado, se basa en dos principios esenciales: (I) las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño, es decir, los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; (II) se rechazó la posibilidad de que se tasara la referida reparación conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, pues **'la reparación debe consistir en dejar indemne al sujeto activo de la relación.'**"(Pág. 35, párr. 3). (Énfasis en el original).

También indicó que del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desprende que "por lo que hace al daño moral, la indemnización deberá calcularse conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, es decir, el legislador

no estableció un procedimiento especial para determinar el monto a pagar por daño moral por la responsabilidad patrimonial del Estado, sino que optó por remitir al referido código para ello, en cuyo artículo 1916 se establece lo siguiente: (...) **'El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.'**" (Pág. 37, párr. 2 y pág. 38, párr. 3). (Énfasis en el original).

Además, con base en el citado artículo 14, la Corte indicó que "el órgano jurisdiccional **'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'**. Esto implica que, aunado a los criterios establecidos en el referido Código, el juzgador debe calcular el monto a indemnizar por daño moral, conforme a los dictámenes periciales, que en su caso, ofrezca el particular. Los anteriores elementos resultan relevantes, en tanto son indicativos de que la naturaleza y fines del daño moral *no permiten una cuantificación absolutamente libre, reservada al subjetivismo del juzgador.*" (Pág. 43, párrs. 3 y 4). (Énfasis en el original).

Finalmente, la Corte precisó que "la situación económica de la víctima únicamente constituye un factor para determinar la cuantificación del daño moral —y nunca su existencia—, siempre y cuando el daño moral tenga consecuencias 'patrimoniales' o 'materiales'". (Pág. 44, párr. 3). De manera que, "la 'situación económica de la víctima' nunca puede servir de parámetro para la cuantificación de la indemnización, **cuando los perjuicios del daño moral sólo tengan un carácter extra-patrimonial**, pues es evidente que las angustias, las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor, *son aspectos enteramente ajenos a la pobreza o riqueza de la persona que las resiente* y, por ende, el nivel económico de la víctima de manera alguna puede utilizarse como un criterio para determinar el monto a indemnizar." (Pág. 45, párr. 2). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 18/2015, 10 de mayo de 2017⁴⁸

Hechos del caso

Un adolescente contrajo el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) como consecuencia directa de la transfusión de sangre practicada de manera irregular por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Derivado de los hechos y de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto emitió un acuerdo para otorgar una cantidad determinada como indemnización al adolescente. Éste y sus padres interpusieron un recurso de inconformidad, sin embargo, el Instituto decidió confirmar el acuerdo.

⁴⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

En contra de la resolución del IMSS, los padres y el adolescente promovieron un juicio de nulidad. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad de la resolución y condenó al Instituto a que, llegados los distintos procesos en la vida del adolescente, emitiera los dictámenes respectivos a efecto de valorar el tipo de incapacidad correspondiente, así como el salario que llegase a percibir, con el objeto de calcular la indemnización por daño personal; a pagar una cantidad por concepto de indemnización por daño moral y a otorgar atención médica y psicológica vitalicia al adolescente.

El Instituto interpuso un recurso de revisión, mientras que los padres y el adolescente promovieron un amparo. En el escrito de amparo se cuestionó, entre otras cosas, el cálculo de la indemnización por concepto de daño moral, así como la posible cuantificación del daño personal y el daño moral que sufrió la familia del adolescente.

La Corte atrajo el asunto y resolvió conceder el amparo con el efecto de revocar la sentencia recurrida para que se dictara otra que contemplara inaplicar el inciso a), de la fracción I, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para cuantificar el daño personal y moral del adolescente; condenó al Instituto a pagar una indemnización por distintos conceptos al adolescente y su familia, a proporcionar atención médica y psicológica, gratuita y vitalicia, al adolescente, en centros hospitalarios distintos a donde sufrió el daño; así como atención psicológica, gratuita y vitalicia a sus padres y hermanos.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El parámetro sustentado en el salario mínimo a que se refiere el artículo 1915 del Código Civil Federal puede tomarse como base para el cálculo de la indemnización por daño moral?
2. ¿El artículo 14, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es inconstitucional cuando se aplica a un menor de 15 años, al establecer que la indemnización por daños personales se calculará conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo?

Criterios de la Suprema Corte

1. El cálculo de la indemnización por daño moral no debe realizarse con base en el artículo 1915 del Código Civil Federal, que se refiere a daños personales, sino conforme al diverso artículo 1916 del mismo ordenamiento. La indemnización por daño moral debe calcularse con base en la valoración de los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la situación económica de la víctima. Además, debe tomarse en cuenta cualquier otra circunstancia que resulte de relevancia para el caso, como el tiempo de espera en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado.

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 la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo (...)

2. El artículo 14, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es inconstitucional en su aplicación a un menor de 15 años, al establecer que la indemnización por daños personales se calculará conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, porque excluye injustificadamente a individuos que se sitúan en condiciones iguales que otros respecto del daño producido por la actuación irregular del Estado.

Justificación de los criterios

1. La Corte determinó que "la sentencia reclamada es ilegal, porque el cálculo de la indemnización *no debe realizarse con base en el artículo 1,915 (sic)* del Código Civil Federal, que se refiere a daños personales, sino conforme al diverso artículo 1,916 (*sic*) del mismo ordenamiento. En el sistema federal de responsabilidad patrimonial del Estado, se reconoce el deber a cargo de este último, de responder por ambos tipos de daño, personal y moral (además del daño patrimonial), precisamente en las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Es importante, sin embargo, precisar que se trata de conceptos distintos, con diverso tratamiento legal, diseñado con base en criterios distintos." (Párrs. 63 y 64). (Énfasis en el original).

Del artículo 1916 del Código Civil Federal, la Corte señaló que "el monto de la indemnización [por daño moral] debe calcularse con base en la ponderación de los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como cualquier otra circunstancia que resulte de relevancia para el caso. La diferencia [respecto del daño personal] radica en que el daño moral, no puede medirse bajo criterios mecánicos o físicos, pues no se trata de un daño causado directamente al organismo, ni al patrimonio de una persona, sino a su integridad psíquica, compuesta de *sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás*, por lo que su medición debe basarse en parámetros que, aunque menos objetivos, deben acoplarse más directamente a la afectación que la persona sufrió en su fuero interno." (Párr. 69). (Énfasis en el original).

Respecto a tomar en cuenta cualquier otra circunstancia que resulte relevante para el caso, la Corte sostuvo que "el tiempo de espera en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado" (párr. 77) se encuentra en esa categoría.

2. El artículo 14, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, "establece que los montos de las indemnizaciones para daños personales se calcularán con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo. Esto, limita por consecuencia la posibilidad de indemnización a las personas que tengan una relación laboral, puesto se hace en atención al salario percibido." (Párr. 253).

En el mismo sentido, la Ley Federal del Trabajo a la que remite la norma citada, excluye a "todas aquellas personas que no sean trabajadoras, con lo que parece establecerse en el sistema normativo en cuestión, una *distinción por razón de la condición laboral de las personas*." (Párr. 273) (Énfasis en el original). Y "únicamente las personas mayores de quince años pueden trabajar, en términos de la fracción III del Apartado A del artículo 123 constitucional" (párr. 274), por lo que "el mecanismo diseñado por el legislador parece excluir, al menos en apariencia, entre otras personas, a los menores de quince años, que no pueden trabajar, estableciendo un *trato diferenciado a las personas por razón de su edad*." (Párr. 275). (Énfasis en el original). Y "también parece excluir de su aplicación, a las personas que sufran una enfermedad o accidente, que no sea 'de trabajo', esto es, un padecimiento que no necesaria o palpablemente, genere una incapacidad para trabajar, o bien, que no esté incluida en la 'Tabla de Enfermedades de Trabajo'" (Párr. 276).

Además, "en la Tabla de Enfermedades de Trabajo, no aparece como uno de los padecimientos contemplados, la seropositividad al VIH, y dicho padecimiento, al menos aparentemente, no genera una incapacidad para trabajar, de la manera definida en la ley, parece razonable concluir que el sistema normativo analizado excluye a las personas que viven con VIH, del mecanismo indemnizatorio. Esto significa que la norma otorga un tratamiento distinto a estas personas, *en razón de su condición de salud*." (Párr. 279). (Énfasis en el original).

Por lo anterior, la Corte resolvió que, toda vez que el legislador "dejó a estos grupos de personas fuera de la regulación que emitió, (...) el sistema normativo contenido en los preceptos impugnados, es *inconstitucional por subinclusivo*, porque excluye injustificadamente del acceso a una indemnización por daños personales, a individuos que se sitúan en condiciones iguales que otros respecto del daño producido por la actuación irregular del Estado, personas a las que además, en atención a su situación especial o vulnerable, tendría que haber protegido con mayor especialidad y alcance." (Párr. 303). (Énfasis en el original). Además, en relación con el artículo 109 constitucional, la Corte indicó que "[s]upeditar la determinación de un monto indemnizatorio al momento en que se cumpla con los supuestos previstos en la Ley para el caso, como lo pretende hacer la Novena Sala del Tribunal Fiscal, sería desconocer los derechos humanos de protección a la salud, dignidad y justa indemnización en el caso que se estudia" (párr. 306).

En conclusión, la Corte dispuso que "la fracción a) del inciso I. del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es **inconstitucional** en su aplicación a un menor de quince años, por lo que **se confiere la protección de la Justicia Federal al quejoso** a efecto de que tal dispositivo no se aplique para la cuantificación de la indemnización que en el caso corresponda." (Párr. 308). (Énfasis en el original).

Hechos del caso

Un hombre presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Secretaría de la Defensa Nacional por negligencia médica durante el seguimiento y tratamiento en relación con una enfermedad que le generó la pérdida de la visión en un ojo. Dicha reclamación fue desestimada por la Secretaría por considerar que el afectado no probó la negligencia médica.

El reclamante promovió un juicio de nulidad en contra de dicha determinación. La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia en la que determinó la actividad irregular del Estado y estimó procedente el pago de una indemnización por concepto de daños personales, daños morales, daño emergente y lucro cesante por esperanza de vida, calculado con base en el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece que si el riesgo de trabajo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario.

El reclamante promovió un amparo, a través del cual sostuvo, entre otras cosas, que la indemnización por daño personal derivada de la responsabilidad administrativa del Estado no debe limitarse al pago previsto en el artículo 495 citado, en tanto que se trata de un parámetro temporal restringido que equivale a tres años de salario, siendo que la incapacidad permanente total le impide generar recursos económicos para su subsistencia y genera una limitante para llevar a cabo un proyecto de vida, así como para hacerse de recursos suficientes, con lo cual se produce un lucro cesante.

Inconforme, el afectado promovió un recurso de revisión, que fue materia de análisis de la Suprema Corte, la cual determinó que el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo no afectó su derecho a una justa indemnización, pues se trata de un parámetro relacionado al daño físico sufrido por la víctima.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo vulnera el derecho a una justa indemnización, al fijar esta última en una cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario, cuando el riesgo de trabajo produce al trabajador una incapacidad permanente total?

⁴⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo no vulnera el derecho a una justa indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, prevista en el artículo 109 de la Constitución Federal. El monto de 1095 días de salario, previsto como indemnización correspondiente a una incapacidad permanente total, constituye un mecanismo que el legislador implementó en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado con el fin de indemnizar, en sí mismo, el daño físico sufrido por la víctima, el cual constituye un monto indemnizatorio autónomo e independiente del daño emergente y del lucro cesante que pudieran derivar de la afectación o disminución física.

Justificación del criterio

La Corte advirtió que la finalidad de que la indemnización por daño personal se determine atendiendo a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo es "establecer un mecanismo de compensación por la disminución en las facultades o aptitudes para continuar desempeñando actividades remuneradas, ya sea en un mismo empleo o en actividades semejantes a su profesión u oficio, tomando en consideración la importancia de la profesión, la edad del trabajador la posibilidad de desempeñar una categoría similar, susceptible de producir ingresos semejantes." (Párr. 80). "La intención del legislador fue satisfacer el derecho a la reparación del daño físico, con un parámetro razonable, sobre la base de que, a partir de la evaluación propuesta para los riesgos de trabajo, se busca contar con elementos objetivos que permitan tasar los daños personales ocasionados, siendo particularmente útil para ello verificar en qué forma se afectan las capacidades de un trabajador." (Párr. 81).

"[A]l determinar que en el sistema de responsabilidad Patrimonial del Estado, la indemnización prevista para el daño personal debe configurarse con base en las reglas relativas a los 'Riesgos de Trabajo', previstas en la Ley Federal del Trabajo, el legislador implementó una medida indemnizatoria autónoma e independiente de la que corresponda por concepto de los daños patrimoniales y morales que pudieran derivar de la lesión corporal de la víctima." (Párr. 87). "De esta manera, la solución adoptada por el legislador no implica que al establecer que la indemnización por daños personales debe cuantificarse atendiendo lo previsto por la Ley Federal del Trabajo en relación con los riesgos de trabajo, quienes se encuentran en el supuesto de una incapacidad total permanente, únicamente tengan derecho a una compensación equivalente a mil noventa y cinco días de salario en términos de lo previsto en el artículo 495 del mencionado ordenamiento legal, tildado de inconstitucionalidad, pues (...) dicha indemnización únicamente fue constituida como un mecanismo indemnizatorio tendiente a compensar la disminución física funcional, en tanto que los daños de carácter patrimonial derivados de dicha afectación [lucro cesante y daño emergente], deben ser cuantificados en términos de las restantes disposiciones previstas en la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Párr. 96).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 75/2009, 18 de marzo de 2009⁵⁰

Razones similares en el ADR 1675/2009, AD 18/2015, AD 40/2016, ADR 7869/2018 y AD 44/2017

Hechos del caso

Una mujer demandó a la entonces compañía Luz y Fuerza del Centro (LyFC), organismo descentralizado de la Administración Pública federal, entre otras cosas, por daño moral debido a la muerte de su hija. En la primera sentencia se declaró acreditada la acción autónoma de daño moral. Por ende, se condenó a la compañía LyFC al pago de una indemnización. Posteriormente, la mujer promovió el incidente de ejecución de sentencia, en el cual se condenó a la compañía LyFC al pago del monto máximo de indemnización establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, 20 mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). En contra de la forma en que se decidió el incidente de ejecución de sentencia, la mujer promovió un amparo, que luego le fue negado. Inconforme, la mujer interpuso un recurso de revisión en el que, entre otras cosas, reclamó que el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado violaba el derecho a la igualdad y a recibir una indemnización por daño ocasionado por actividad administrativa irregular del Estado, al establecer un tope máximo del monto indemnizatorio. El Tribunal Colegiado a quien tocó conocer del asunto se declaró legalmente incompetente para estudiarlo, por lo que lo envió a la Suprema Corte. Finalmente, esta última asumió su competencia originaria y resolvió otorgar el amparo.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es contrario al segundo párrafo del artículo 113 constitucional al establecer un tope máximo para el monto de la indemnización por daño moral al que puede ser condenado el Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es contrario al segundo párrafo del artículo 113 constitucional al no contribuir a la consecución del fin constitucional de establecer una limitación que busque evitar la interposición de reclamos injustificados y la determinación de multas excesivas, de modo que se

⁵⁰ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

constituye en una disposición que sólo limita negativamente los alcances del derecho constitucional de los particulares a recibir una indemnización por el daño moral generado por el Estado.

Justificación del criterio

La Primera Sala determinó que el artículo 113 de la Constitución Federal [vigente en ese momento] "establece el derecho de los particulares a recibir una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes." (Pág. 40, párr. 3).

Sin embargo, la Primera Sala recordó que los derechos constitucionales no son absolutos y todos admiten restricciones, pero que "la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria, sino que debe basarse en razones jurídicas que pasan por la constatación de tres pasos en sede de jurisdicción constitucional a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional... b) debe ser una regulación necesaria para asegurar la obtención de los fines... no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) debe ser proporcional". (Pág. 43, párr. 2). "[D]ado que el derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado es un contenido constitucional (...) cuando el legislador establezca límites a dicha responsabilidad (...) debe basarse en una finalidad justificada." (Pág. 47, párr. 2).

En este caso, la Primera Sala determinó que el legislador "pretendió establecer un límite a la aplicación de uno de los criterios individualizadores de las indemnizaciones correspondientes, establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal: la situación económica del responsable. El fin buscado por el legislador es evitar que los particulares, ante la premisa de que el Estado siempre se presume solvente, aproveche la situación para reclamar injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado." (Pág. 48, párr. 2).

Luego, la Corte analizó si la medida era necesaria para lograr el fin buscado y concluyó que "la norma impugnada no satisface este segundo requisito" (pág. 49, párr. 2), pues "el establecimiento de un límite máximo al monto de indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por la ocasión de un daño moral no tiene una incidencia directa en la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares que acceden a su trámite jurídico ni tampoco una influencia, al menos directa y determinante, en la individualización específica de las indemnizaciones que, en su caso, proceda. La depuración de los reclamos de los particulares —para lograr que sólo se admitan a trámite los justificados— se puede lograr a través del establecimiento de requisitos de fondo y forma a las modalidades de formulación de los reclamos de los particulares, así como a través de facultades de control de la autoridad sobre la veracidad y autenticidad de los elementos sobre los que se basan dichos reclamos; por su parte, las indemnizaciones excesivas se evitan con el

establecimiento de criterios individualizadores que vinculen a la autoridad aplicadora en su determinación, para buscar la proporcionalidad de la reparación o compensación correspondiente." (Pág. 52, párr. 5 y pág. 53, párr. 2).

La Corte determinó que "el límite máximo de las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es instrumentalmente necesario para la consecución del fin legítimamente establecido por el legislador, pues no ayuda a evitar que los particulares no presenten reclamaciones injustificadas ni a que los jueces no establezcan indemnizaciones excesivas. Estos fines, sin embargo, se realizan eficazmente con dos medidas generales establecidas en la ley: 1) la estructura de procedencia de los reclamos que deben acreditar los particulares y 2) los criterios individualizadores de las indemnizaciones que deben aplicar la autoridad previamente para determinar su monto final." (Pág. 58, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3973/2016, 1 de marzo de 2017⁵¹

Hechos del caso

Una persona murió de una herida de bala consecuencia de un disparo por parte de un policía ministerial de Guanajuato. Sus padres demandaron una indemnización por la responsabilidad patrimonial de la Procuraduría General de Justicia de ese Estado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoció del asunto determinó procedente la acción y condenó a la Procuraduría al pago de dos indemnizaciones, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, una de ellas por el daño moral.

Inconformes, los padres promovieron un amparo, mismo que les fue concedido por la falta de exhaustividad y congruencia en la sentencia. Además, el Tribunal Colegiado declaró inconstitucional el artículo 14 de la ley citada, por considerar que al limitar el pago de la indemnización por daño moral, a la tercera parte del pago por daño material, no permitía verificar en cada caso en particular cuál sería el monto de la indemnización que debe corresponder de acuerdo con la magnitud del daño causado; así como, que vulneraba el principio de supremacía constitucional por contravenir el artículo 109, último párrafo constitucional.

En contra de esa sentencia, la Procuraduría interpuso un recurso de revisión. Argumentó, entre otras cosas, que el Tribunal Colegiado retomó argumentos de la Suprema Corte de Justicia

Artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. El monto de la indemnización por daño moral a cargo de los sujetos obligados, será determinado por la autoridad y no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe el daño material.

⁵¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

de la Nación que no correspondían al presente asunto; que el artículo 109 constitucional brindaba la libertad al legislador de establecer los límites, bases y procedimientos de la responsabilidad patrimonial; y que los padres no demostraron dentro de la secuela procedimental que les asistiera derecho a obtener una indemnización mayor a la que les fue otorgada. La Corte conoció del recurso y determinó confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Es aplicable el criterio sustentado en el Amparo en Revisión 75/2009 para declarar la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato?

Criterio de la Suprema Corte

Es aplicable el criterio del Amparo en Revisión 75/2009 en el que se analizó el artículo 14, fracción segunda, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para la declaración de inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato, ya que ambos artículos contienen una limitante respecto a la condena que se imponga por daño moral, sin que dicha limitante tenga una justificación constitucional.

Justificación del criterio

La Corte determinó "infundado que no era aplicable el precedente, pues las premisas que se utilizan para resolver el asunto, resultaban aplicables, a pesar de no hablar del mismo precepto legal. En efecto, en el presente asunto se combate el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato, mientras que en el amparo en revisión 75/2009 se analizó el artículo 14, fracción segunda, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 28, párr. 2). Sin embargo, en ambos preceptos hay "una limitante respecto de la condena que se imponga como indemnización por daño moral. Así, aun cuando una de las leyes rigiera en el ámbito federal y la otra en el local, lo cierto es que la hipótesis normativa que limita la condena por daño moral es idéntica; de ahí que en ese aspecto el precedente resultara aplicable.

En esas condiciones, no asiste razón a la parte recurrente respecto a que no existe similitud, toda vez que el precepto de la ley federal fija un tope de veinte mil salarios mínimos, en tanto que la legislación local previene un porcentaje del daño material; lo anterior, en virtud de que en el precedente y en la ejecutoria que se analiza no se cuestiona la forma de llevar a cabo la cuantificación, sino el límite impuesto a la condena, es decir, la inconstitucionalidad alegada y analizada en ambos asuntos se refiere a la limitante de reparación

Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:
(...)

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 (...)

del daño ocasionado, ello con independencia de la forma en la que se fijó dicho tope máximo de condena." (Pág. 29, párrs. 6 y 7).

"[E]n el amparo en revisión 75/2009 se estableció que el legislador ordinario no debe restringir injustificadamente la extensión del derecho de los particulares a recibir una indemnización con motivo de los daños producidos por la actividad administrativa irregular del Estado, por lo que cuando el legislador establezca límites a dicha responsabilidad, debe basarse en una finalidad justificada.

Así, en el precedente se enfatizó que en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se estableció un límite máximo al monto de indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por la ocasión de un daño moral, el cual no tiene una incidencia directa en la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares que acceden a su trámite jurídico ni tampoco una influencia, al menos directa y determinante, en la individualización específica de las indemnizaciones que, en su caso, proceda; de ahí que al no cumplir sus fines no resulta constitucional.

Estas premisas dejan claro que la comparación entre las normas, no se deriva de lo que argumenta la parte recurrente, en cuanto al parámetro que se utiliza, sino respecto del injustificado límite máximo respecto de una indemnización derivada del daño moral; motivo por el cual, aun cuando el parámetro que se establece en la norma impugnada sea fluctuante y proporcional, el precedente fue claro en determinar que el legislador debe acreditar una razón válida y justificada para limitar el derecho a una justa indemnización derivada del daño moral ocasionada por el Estado; por lo que tampoco influye que en la norma no se prevenga un monto específico." (Pág. 30, párrs. 2-4).

Por lo tanto, la Corte consideró "acertadas las razones del órgano colegiado para declarar la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato, pues efectivamente dicho artículo establece un límite a la indemnización por daño moral, al señalar que no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe el daño material.

Dicha limitante no encuentra justificación constitucional, pues aun cuando pretenda limitar los reclamos de los particulares injustificados o indemnizaciones excesivas, ello no se logra a partir de limitar las condenas, sino se puede lograr a través del establecimiento de requisitos de fondo y forma a las modalidades de formulación de los reclamos de los particulares, así como a través de facultades de control de la autoridad sobre la veracidad y autenticidad de los elementos sobre los que se basan dichos reclamos; por su parte, las indemnizaciones excesivas se evitan con el establecimiento de criterios individualizadores que vinculen a la autoridad aplicadora en su determinación, para buscar la proporcionalidad de la reparación o compensación correspondiente." (Pág. 31, párrs. 2 y 3).

Hechos del caso

Tras sufrir violencia familiar, una mujer fue canalizada junto con sus dos hijos a un albergue dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. En el albergue había un brote de varicela, enfermedad de la que se contagió su hija. La niña fue valorada por la médica del albergue; posteriormente, fue trasladada a un Hospital Pediátrico, dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en donde falleció el 13 de abril de 2004.

El 11 de abril de 2006, la madre demandó, vía ordinaria civil, el pago por el daño moral causado por el fallecimiento de su hija en contra del personal del albergue, el médico del Hospital Pediátrico, el Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, todos de la Ciudad de México. El asunto prosiguió por la vía civil, pues la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal entró en vigor hasta el 1 de enero de 2009, casi cinco años después del fallecimiento y a tres de presentada la demanda.

Durante el procedimiento se apeló la decisión del juez civil y se interpusieron cinco juicios de amparo. De la secuencia procesal quedó comprobada la responsabilidad civil a cargo del personal médico y el Gobierno de la Ciudad de México, así como la cuantificación de una indemnización por 15 millones de pesos. Luego, la madre interpuso un último amparo, que fue atraído por la Corte.

El asunto requería el pronunciamiento de la Corte respecto a los parámetros que deben primar para determinar el monto que debe resarcirse a la víctima en una demanda de daño moral cuando el obligado es un ente público; respecto a si existe cierta presunción de que, al mermar el patrimonio de dicho ente, se podría afectar al resto de la ciudadanía; así como, a si era posible establecer el pago por daños punitivos en favor de la madre y la aplicación de la perspectiva de género para cuantificar los montos de indemnización por responsabilidad del Estado.

La Corte determinó amparar a la madre, para efecto de que el monto de la indemnización aumentara a 20 millones de pesos, bajo las consideraciones siguientes: se reconoció la inaplicabilidad de una dimensión punitiva; que existía una alta capacidad económica del Gobierno e inexistencia de razones para justificar que, a la luz del marco normativo y presupuestario vigente, una indemnización mayor afectaría el interés de la ciudadanía; que el Gobierno de la Ciudad de México se encontraba en una posición especial de garante; así como también se advirtió la necesidad de introducir una perspectiva de género en la reparación del daño.

⁵² Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

Problema jurídico planteado

¿Correspondía establecer un tope a la indemnización por responsabilidad de la Ciudad de México ante una posible afectación a la ciudadanía?

Criterio de la Suprema Corte

No correspondía establecer un tope a la indemnización por responsabilidad de la Ciudad de México ante una posible afectación a la ciudadanía, pues la normatividad de la ciudad prevé una importante capacidad de pago frente a casos como el que se analizó, sin que se hayan argumentado razones que justifiquen por qué una indemnización mayor afectaría el interés de la ciudadanía.

Justificación de los criterios

La Corte señaló que "[c]on independencia de la vía en la que el presente asunto fue tramitado, desde la reforma constitucional de 2002 en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la Federación y las entidades federativas se encuentran constreñidas a contar con presupuesto suficiente para hacer frente a casos que involucren su actividad irregular, incluyendo en este concepto a los asuntos derivados de violaciones a derechos humanos como la acontecida en el caso." (Pág. 75, párr. 2).

Por otra parte, en el "ámbito local, el artículo 17 del Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México reconoce como derecho de sus habitantes, el de contar con indemnizaciones por daños de servidores públicos en términos de las legislaciones civil y administrativa." (Pág. 75, párr. 3). Además, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal "establece que las indemnizaciones fijadas por autoridades jurisdiccionales que excedan del monto máximo autorizado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, y adicionalmente prevé que dichos pagos se harán con cargo al **Fondo para el Pago de la Indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial de los entes públicos**, operado por la Secretaría de Finanzas local, el cual recibirá asignaciones no menores al 0.4% de los ingresos del Gobierno capitalino." (Pág. 76, párr. 2). (Énfasis en el original).

Por último, del análisis de la normatividad y varios Presupuestos de Egresos, la Corte concluyó que "la Ciudad prevé una importante capacidad de pago frente a casos como el que ahora se analiza, sin que se hayan argumentado razones que justifiquen el por qué una indemnización mayor afectaría el interés de la Ciudadanía, incluso bajo el esquema de pagos que, aparentemente de facto, se ha implementado para hacer frente a casos como el presente." (Pág. 78, párr. 4).

Hechos del caso

Una niña sufrió lesiones mientras le realizaban un estudio de rayos X en un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por esto, sus padres presentaron un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, reclamando una indemnización. La queja fue declarada procedente, el 8 de septiembre de 2008, por la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Posteriormente, el 11 de mayo de 2011, el IMSS fijó un monto de indemnización, que estaba lista para ser cobrada por los padres.

No obstante, el 27 de agosto de 2014, los padres promovieron una reclamación por responsabilidad patrimonial, misma que el IMSS desechó por considerar que había prescrito el derecho de los reclamantes. En contra de lo anterior, los padres interpusieron un amparo indirecto, que el Juez de Distrito de conocimiento concedió para efecto de que se emitiera una nueva resolución, en donde se continuara con el procedimiento. Luego de un recurso de revisión interpuesto por el IMSS, finalmente la reclamación fue admitida por el Instituto, el cual resolvió que la indemnización emanada del recurso de queja estaba lista para ser cobrada por los reclamantes y que no procedía la indemnización por daño moral.

Inconformes, los reclamantes promovieron un juicio de nulidad en contra de la resolución del IMSS. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, pues consideró que la indemnización determinada por el IMSS es independiente de la regulada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Sin embargo, el Tribunal no cuantificó la indemnización pues, a su juicio, no contaba con los elementos probatorios necesarios.

Finalmente, los reclamantes promovieron un amparo directo en contra de la sentencia del Tribunal administrativo y argumentaron, entre otras cosas, que la sentencia reclamada fue incongruente. La Corte atrajo el asunto y determinó conceder el amparo para efecto de que el Tribunal Administrativo cuantificara la indemnización reclamada, y estableciera que no hay un límite a la indemnización por daño moral fundado en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

Problema jurídico planteado

¿Puede fijarse un límite a la indemnización por daño moral conforme al artículo 1916 del Código Civil Federal?

⁵³ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 1916 del Código Civil Federal no fija un límite de indemnización por daño moral.

Justificación del criterio

El artículo 1916 del Código Civil Federal "no establece expresamente un límite económico determinado al que deba ceñirse la indemnización por daño moral; [...] derivado de lo anterior, resulta ambigua la expresión que utilizó la Sala responsable al pretender precisar, sin lograrlo, que el monto de la reparación económica por ese concepto debería fijarse *'...hasta el límite que se establece en dicho precepto legal ...'*; [...] lo único que prevé la disposición en consulta es que el daño moral, en su caso, deberá repararse atendiendo a los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso". (Pág. 31, párr. 1). (Énfasis en el original).

4.1.2 Lucro cesante

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 40/2016, 19 de abril de 2017⁵⁴

Hechos del caso

Un hombre sufrió graves afectaciones a su salud al encontrarse cerca del lugar donde un avión, propiedad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se impactó. El hombre inició reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado en contra de varias instituciones y personas involucradas. La Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) las determinaron improcedentes. Sin embargo, la SEGOB le dio un finiquito por concepto de incapacidad total permanente, gastos médicos incurridos y erogados, gastos médicos futuros y daño moral.

En contra de la improcedencia de sus reclamaciones, el hombre promovió un juicio de nulidad. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoció del asunto, reconoció la legalidad y validez de la resolución emitida por la SEGOB y declaró la nulidad de la resolución dictada por la SCT.

Inconforme, el afectado interpuso un amparo directo que fue atraído por la Corte. El afectado cuestionó, entre otras cosas, la cuantificación de la indemnización por daño moral y del lucro cesante, así como el tope indemnizatorio contenido en el artículo 14,

⁵⁴ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La Corte le concedió el amparo, reiterando su criterio respecto a la inaplicación del tope indemnizatorio contenido en el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y respecto a la cuantificación del daño moral. Además, determinó que en la cuantificación del lucro cesante en las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado deberá tomarse en cuenta la esperanza de vida de la parte afectada.

Problema jurídico planteado

¿Qué parámetros deben ser atendidos para calcular el lucro cesante en las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El cálculo de la indemnización por lucro cesante por responsabilidad patrimonial del Estado debe tomar como edad límite la esperanza de vida de la persona a indemnizar.

Justificación del criterio

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró aplicable la línea jurisprudencial definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señala que **"el lucro cesante abarca no solamente la vida laboral de las personas, sino que se refiere al nivel de esperanza de vida."** (Pág. 68, párr. 1). (Énfasis en el original). En este sentido, la Suprema Corte determinó que "calcular el lucro cesante atendiendo a la esperanza de vida, y no solamente al promedio de vida laboral, es el que resulta más acorde con el derecho contenido en el artículo 109 constitucional, esto es, la obtención de una indemnización justa ante la actividad administrativa irregular del Estado." (Pág. 68, párr. 2).

"Sin que sea posible acudir a la Ley del Seguro Social —como lo hizo la Sala responsable—, pues si bien en ésta se prevé una cesantía por edad avanzada, lo cierto es que incluso una vez que se alcance la misma, la persona en cuestión tendrá ciertos ingresos, por lo que no resultaba posible establecer como límite para el lucro cesante el de sesenta años de edad que se prevé para tal cesantía, como si en tal momento la persona dejara de percibir cualquier tipo de ingreso; aunado a que para la actualización de la cesantía, se requiere haber cotizado ciertas semanas —mil doscientas cincuenta—." (Pág. 68, párr. 3).

"Por tanto, al desconocer en qué nivel salarial habría cotizado el señor, no resulta posible aplicar sin más las reglas de cesantía por edad avanzada contenidas en la Ley del Seguro Social, (...) incluso si se aplicaran dichas reglas, el límite de sesenta años no se traduce en la pérdida de ingresos, sino simplemente en la obtención de un *status* en el que se recibe una pensión. De ahí que lo conducente sea calcular el lucro cesante hasta el nivel de esperanza de vida." (Pág. 69, párr. 1). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 406/2017, 19 de junio de 2019⁵⁵

Hechos del caso

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó una ampliación ejidal que afectó un bien inmueble. Tiempo después, el apoderado de la sucesión a bienes de una persona demandó en la vía ordinaria administrativa federal a la Secretaría la nulidad de la venta y devolución del pago efectuado por el bien inmueble, ya que no hubo adjudicación material ni jurídica del mismo, así como el pago de perjuicios más intereses.

La Secretaría promovió un incidente de incompetencia por declinatoria, mismo que fue declarado infundado. Por lo que interpuso un recurso de apelación que fue conocido por un Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa, el cual determinó revocar la sentencia recurrida. A su juicio, las prestaciones reclamadas se encontraban reguladas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que el asunto debía ser resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entonces, el apoderado de la sucesión demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las prestaciones referidas. Después de diversos recursos, el Tribunal declaró procedente la reclamación de responsabilidad patrimonial alegada y condenó a la Secretaría y otras autoridades el pago de la devolución de lo enterado, así como los perjuicios más intereses. Al momento del cumplimiento de la sentencia, la Secretaría observó la necesidad de actualizar las cantidades condenadas, pues el pago correspondía a cantidades de 1975.

El apoderado de la sucesión presentó un recurso de queja por cumplimiento defectuoso de la sentencia, mismo que fue infundado. Por lo que, el apoderado de la sucesión interpuso un amparo en contra de la resolución del recurso de queja en el que, entre otras cosas, reclamó el pago de los intereses causados por el daño patrimonial. No obstante, fue negado por el Juez de Distrito de conocimiento. Por último, promovió un recurso de revisión que resolvió la Corte, la cual negó la protección solicitada y confirmó la resolución impugnada.

Problema jurídico planteado

¿La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé el pago de intereses?

⁵⁵ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Criterio de la Suprema Corte

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no prevé la procedencia del pago de intereses, únicamente reconoce el pago de la actualización de las cantidades pagaderas conforme a su artículo 11.

Justificación del criterio

Primeramente, "la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial no obliga a los entes públicos federales a pagar intereses con motivo del daño patrimonial que causen a los gobernados." (Pág. 25, párr. 5). En realidad, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado "establece, entre otras cuestiones, que para realizar el pago de la indemnización, la cantidad pagadera deberá ser actualizada al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución que así lo ordene". (Pág. 27, párr. 2). Una actualización no es equivalente al pago de intereses, por lo que deberá hacerse de conformidad con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, supletorio conforme al artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

4.1.4 No aplica pago de daños punitivos en la RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017⁵⁶

Hechos del caso

Tras sufrir violencia familiar, una mujer fue canalizada junto con sus dos hijos a un albergue dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. En el albergue había un brote de varicela, enfermedad de la que se contagió su hija. La niña fue valorada por la médica del albergue; posteriormente, fue trasladada a un Hospital Pediátrico, dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en donde falleció el 13 de abril de 2004.

El 11 de abril de 2006, la madre demandó, vía ordinaria civil, el pago por el daño moral causado por el fallecimiento de su hija en contra del personal del albergue, el médico del Hospital Pediátrico, el Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, todos de la Ciudad de México. El asunto prosiguió por la vía civil, pues la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal entró en vigor hasta el 1 de enero de 2009, casi cinco años después del fallecimiento y a tres de presentada la demanda.

Durante el procedimiento se apeló la decisión del juez civil y se interpusieron cinco juicios de amparo. De la secuencia procesal quedó comprobada la responsabilidad civil a cargo

⁵⁶ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

del personal médico y el Gobierno de la Ciudad de México; así como la cuantificación de una indemnización por 15 millones de pesos. Luego, la madre interpuso un último amparo, que fue atraído por la Corte.

El asunto requería el pronunciamiento de la Corte respecto a los parámetros que deben primar para determinar el monto que debe resarcirse a la víctima en una demanda de daño moral cuando el obligado es un ente público; respecto a si existe cierta presunción de que, al mermar el patrimonio de dicho ente, se podría afectar al resto de la ciudadanía; así como, a si era posible establecer el pago por daños punitivos en favor de la madre y la aplicación de la perspectiva de género para cuantificar los montos de indemnización por responsabilidad del Estado.

La Corte determinó amparar a la madre, para efecto de que el monto de la indemnización aumentara a 20 millones de pesos, bajo las consideraciones siguientes: se reconoció la inaplicabilidad de una dimensión punitiva; que existía una alta capacidad económica del Gobierno e inexistencia de razones para justificar que, a la luz del marco normativo y presupuestario vigente, una indemnización mayor afectaría el interés de la ciudadanía; que el Gobierno de la Ciudad de México se encontraba en una posición especial de garante; así como también se advirtió la necesidad de introducir una perspectiva de género en la reparación del daño.

Problema jurídico planteado

¿La doctrina sobre daños punitivos de la Corte resulta aplicable a casos que involucren la responsabilidad del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La doctrina sobre daños punitivos de la Corte no resulta exactamente aplicable a casos que involucren la responsabilidad del Estado, máxime cuando existen otras medidas que persiguen la finalidad de evitar casos análogos en el futuro, como las garantías de no repetición, siempre que se hubieran tramitado en la vía que corresponda.

Justificación del criterio

La Corte resolvió que "los daños punitivos no resultan aplicables en asuntos que involucren a entes públicos cuando sean la parte demandada precisamente en ese carácter, pues: *(i)* la posibilidad de imponer un castigo ejemplarizante que se pretende en el caso, se da a través del régimen de responsabilidades penales y administrativas que cubren la actuación de las y los servidores públicos, lo cual es ajeno al procedimiento en que se actúa; y *(ii)* la sanción económica que se trasladaría de las personas responsables a la figura del Estado, en realidad castigaría a las y los contribuyentes, mientras que no necesaria-

mente desincentivaría conductas análogas en el futuro ni cambiaría el estado de cosas que permitió la aparición del hecho ilícito. Esto último, cuando se trate de violaciones a derechos humanos y se estime procedente, podría lograrse a través de medidas de no repetición, valoradas mediante los mecanismos pertinentes, también distintos a aquel en el que se actúa.

En estos términos, sin prejuzgar sobre su procedencia y pertinencia, esta Sala deja a salvo el derecho de la parte quejosa de tramitar en la vía conducente, las medidas de no repetición que estime pertinentes, excluyendo del presente asunto la posibilidad de incorporar en el monto indemnizatorio una dimensión punitiva." (Pág. 72, párrs. 2 y 3). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5612/2017, 21 de febrero de 2018⁵⁷

Hechos del caso

Un menor de edad sufrió un accidente en el taller de máquinas y herramientas de una Escuela Secundaria Técnica, por lo que fue atendido en un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), donde posteriormente le fue amputada una parte del dedo lesionado.

El adolescente y sus padres demandaron vía ordinaria civil al IMSS por considerar que sufrió un daño derivado de la actuación negligente del Instituto. El asunto fue remitido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con razón de un incidente de excepción por competencia tramitado por el Instituto.

Después de un amparo y un recurso de revisión interpuesto por los reclamantes, el Tribunal Federal determinó que se acreditó parcialmente la responsabilidad patrimonial del Estado y estableció un monto como indemnización. Inconformes, los reclamantes interpusieron un juicio de nulidad en el que se declaró la validez de la resolución recurrida. De ahí que los afectados presentaran un amparo, mismo que les fue concedido para efecto de que se inaplicara el límite indemnizatorio establecido en el artículo 14, fracción II, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Como resultado, se determinó la invalidez de la resolución recurrida y se reconoció el derecho de los reclamantes a percibir los montos por concepto de indemnización que reclamaron. No obstante, los reclamantes interpusieron otro amparo, el cual les fue concedido para efecto de que se cuantificaran los daños punitivos en el caso. El Tribunal Colegiado

Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:
(...)

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 (...)

⁵⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

de conocimiento respaldó su decisión en el criterio del Amparo Directo 30/2013 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En contra de esa sentencia, el IMSS interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte, la cual determinó que el criterio citado no era aplicable a casos de responsabilidad patrimonial del Estado, si no sólo a casos civiles, por lo que revocó la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Se puede condenar al pago de daños punitivos en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El pago de daños punitivos no puede resultar aplicable a la responsabilidad patrimonial del Estado, pues estos daños encuentran un fundamento civilista que no le es propio a la naturaleza administrativa de esta responsabilidad y es una institución que requeriría una regulación propia.

Justificación del criterio

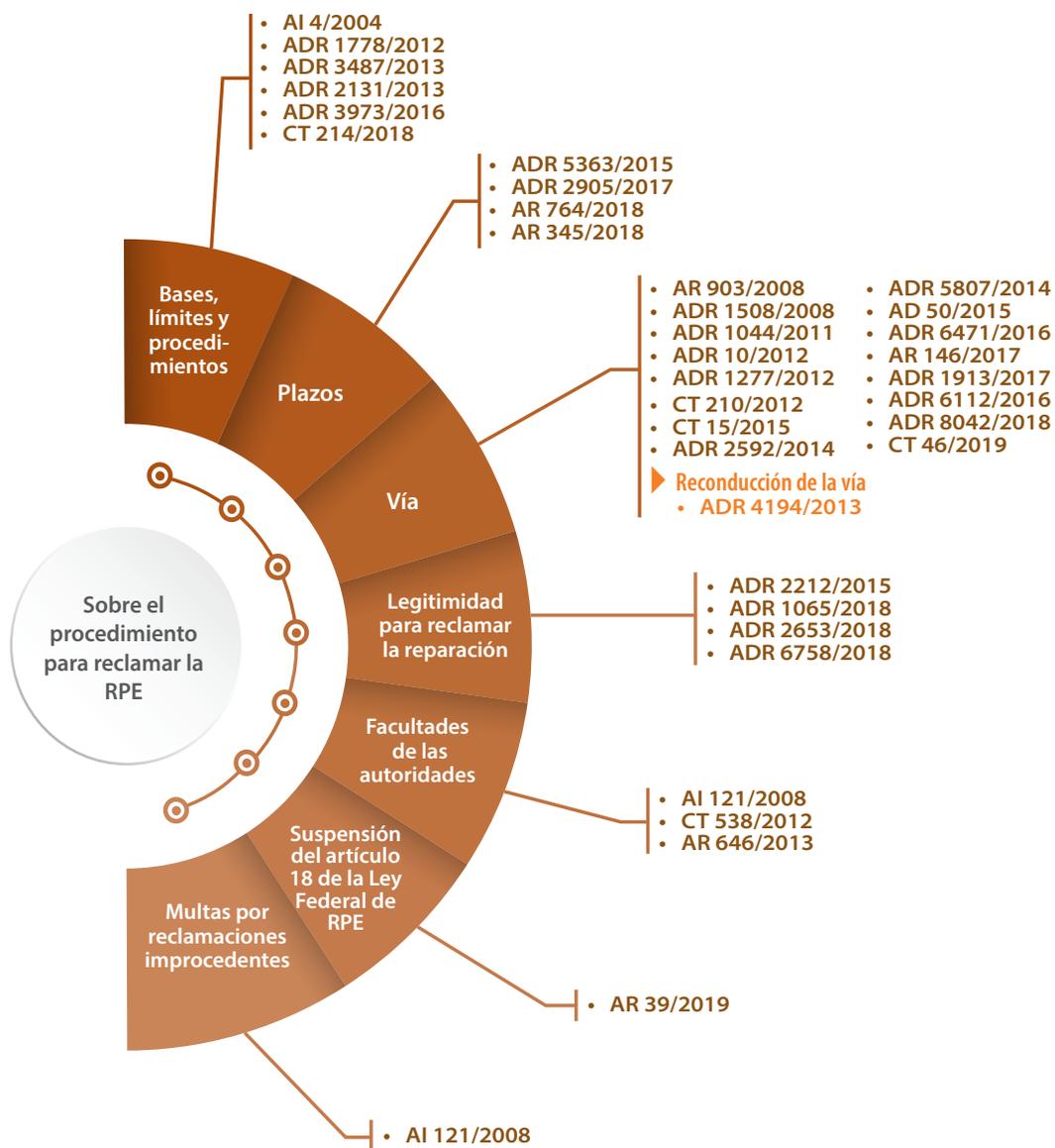
La Corte señaló que "la fuente normativa para que en el caso concreto se impusiera una condena por daños punitivos, derivó de la aplicación de la ejecutoria relativa al amparo directo **30/2013** del índice de la Primera Sala [del] Tribunal constitucional. Empero, a juicio de [la] Segunda Sala, las consideraciones y razonamientos que componen el referido criterio judicial, **no resultan aplicables en la especie**. Es así, pues el marco jurídico y naturaleza sobre la cual la Primera Sala desprende la posibilidad de condenar al pago de daños punitivos **se encuentra circunscrita a la materia civil**, por lo que sería del todo inadecuado extrapolar tales directrices a un procedimiento de reparación que, *tanto por su origen, como por sus finalidades, presenta diferencias adjetivas y sustantivas importantes respecto a la referida materia*." (Pág. 19, párr. 4). (Énfasis en el original).

"Lo anterior, ya que la responsabilidad patrimonial del Estado, desde su reconocimiento constitucional, abandonó la percepción puramente 'civilista' que se tenía respecto a la posibilidad de que los gobernados pudiesen demandar y exigirle a los agentes estatales su responsabilidad por los daños causados por la actuación administrativa, es decir, por el ejercicio de funciones públicas que les estuvieran encomendadas." (Pág. 20, párr. 1).

Además, la Corte concluyó que "los daños punitivos, entendidos bajo la óptica civilista, no pueden resultar aplicables a la responsabilidad patrimonial del Estado, **ya que esta institución requiere de una regulación propia**, sobre todo para cumplimentar con una de las finalidades esenciales del Constituyente Permanente, a saber, '**no [...] convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal**', sino que, para el correcto

fruncimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado '[c]orresponderá al órgano legislativo establecer, *bajo el principio de equidad, los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización*. Esto significará que el legislador, tanto el federal como el de las entidades federativas, deberá armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad.'" (Pág. 25, párr. 4). (Énfasis en el original).

5. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE



5. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE

5.1 Bases, límites y procedimientos establecidos en las leyes

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, 7 de febrero de 2008⁵⁸

Hechos del caso

Un grupo de legisladores integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovió una acción de inconstitucionalidad en contra diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004. La acción sólo procedió en contra de los párrafos primero y cuarto del artículo 389, así como de los artículos 390 y 392 de la ley citada.

El artículo 389, párrafos primero y cuarto, fue impugnado por considerar que prevé un sistema de responsabilidad subjetivo e indirecto al establecer que el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) tiene la obligación de pagar los daños que se causen a los particulares con motivo de su actividad que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas; es decir, que sea irregular. Por lo tanto, debe agotarse un procedimiento en el que se haga una valoración, misma que tildaron de subjetiva.

El artículo 390 fue señalado como inconstitucional por establecer que para que exista la obligación de indemnizar al particular debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad. Los accionantes consideraron que esto contraería lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, vigente en ese

Artículo 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.
(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Artículo 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;
II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;
III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;
IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y
V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.

⁵⁸ Unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

momento, ya que la responsabilidad patrimonial del Estado no está sujeta al reconocimiento de indemnizar, como si se tratara de una concesión unilateral.

Alegaron que el artículo 392 contraviene el espíritu del artículo 113, párrafo segundo constitucional, por un lado, al no prever un esquema adecuado para que el gobierno del Distrito Federal pueda repetir la acción contra el agente del estado que ocasionó el daño al particular; por otro, al establecer la vía de regreso sin tomar en cuenta que el daño no siempre será atribuible al servidor público.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad, la Corte reconoció la validez de los artículos 389, párrafos primero y cuarto, y 390 del Código en cuestión, por estar apegados al contenido del artículo 113 constitucional. En el primer caso, por considerar que es acorde con la Constitución establecer el requisito de que la conducta sea irregular. En el segundo caso, porque la Constitución permite al legislador establecer las bases, límites y procedimientos que regulan las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, permitiéndole a su vez establecer requisitos legales como la existencia de una resolución que determine el pago.

Por último, la Corte consideró que el Estado tiene la facultad de repetir en contra del funcionario que directamente causó el daño patrimonial al particular, sin embargo, declaró la invalidez del artículo 392 del Código citado, en la porción normativa que establece que esto se realizará "mediante el procedimiento administrativo de ejecución". La inconstitucionalidad deriva de que la norma no prevé que se siga un procedimiento respetuoso de la garantía de audiencia y, por tanto, vulnera el artículo 14 constitucional.

Artículo 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal vulnera el artículo 113 constitucional al establecer un catálogo de documentos que servirán como justificantes del pago de indemnizaciones derivadas de la actuación administrativa irregular del Distrito Federal?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, al establecer un catálogo de documentos que servirán como justificantes del pago de indemnizaciones derivadas de la actuación administrativa irregular del Distrito Federal y prever que debe existir una resolución que determine el pago es acorde con el segundo párrafo del artículo 113 constitucional que estipula que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecen las leyes.

Justificación del criterio

Del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal "se advierte el establecimiento de un catálogo de documentos que servirán como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprende [...] a las actas de diferentes dependencias de esa entidad, como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social." (Pág. 178, párr. 1).

"[E]l pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es menester que se verifiquen aquéllos requisitos tendentes a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño, por lo que el que se prevea que debe existir una resolución que determine el pago, no implica que se trate de una "concesión unilateral", sino del cumplimiento de requisitos legales necesarios, máxime tomando en cuenta que el gasto de los recursos de que dispone el Estado, deben ser siempre debidamente comprobados por ser de carácter público." (Pág. 178, párr. 2).

"Lo anterior se corrobora con el propio texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional que establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecen las leyes; y con el texto del artículo Transitorio Único del decreto de reforma al citado precepto constitucional que prevé que el pago de la indemnización *'se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización'*" (pág. 178, párr. 3). (Énfasis en el original).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1778/2012, 23 de enero de 2013⁵⁹

Hechos del caso

Una empresa demandó la nulidad de una resolución emitida por el Servicio de Administración Tributaria mediante la cual se le estableció un crédito fiscal. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoció la validez de la resolución, por lo que la empresa decidió promover un amparo directo, mismo que le fue concedido por un Tribunal Colegiado. Esto provocó que el Tribunal Fiscal declarara la nulidad de su resolución, sin embargo, negó el pago de los daños y perjuicios demandados por la empresa, por considerar que

⁵⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

no se actualizaban ninguno de los supuestos de "falta grave" del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Esto es, que el acto controvertido se anulara por desvío de poder o por la ausencia de fundamentación y motivación, o bien, por ser contrario a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad.

Frente a dicha sentencia, la empresa promovió otro amparo directo que le fue concedido para que el Tribunal Fiscal observara una transgresión al principio de inmediatez por parte del Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, la empresa solicitó un recurso de revisión a esta última sentencia, por considerar que, entre otras cosas, el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo limita al particular el reclamo de gastos y costas (indemnización por daños y perjuicios), a únicamente casos de anulación "graves".

La Suprema Corte tuvo conocimiento del recurso de revisión, decidió confirmar la sentencia recurrida y otorgar el amparo en los mismos términos, sin conceder el pago por daños y perjuicios. Pues la Constitución permite que las bases, límites y procedimientos que regulen la responsabilidad patrimonial del Estado sean establecidas por las leyes, de manera que el artículo 6 multicitado no transgrede el derecho consagrado en el artículo 113 constitucional, vigente en ese momento.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo viola el artículo constitucional 113, segundo párrafo, al establecer el derecho a una indemnización por daños y perjuicios, cuando la autoridad hubiera cometido una falta grave al dictar una resolución que haya sido anulada y en el juicio no se hubiere allanado?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer el derecho a una indemnización por daños y perjuicios en determinados supuestos, no viola el artículo 113 constitucional, pues el legislador tiene la libertad de establecer las bases, límites y procedimientos que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que se encuentra dentro de sus facultades otorgadas por el constituyente.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "cuando una resolución administrativa es anulada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se causa un daño o un perjuicio al patrimonio del particular, por haber actuado irregularmente, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño o el perjuicio y por otro lado, se genera el derecho del afectado

Se sugiere revisar el Amparo Directo en Revisión 99/2013 y el Amparo en Revisión 273/2014, en los que la Corte también se pronunció sobre el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

a que su daño o perjuicio sea reparado." (Pág. 36, párr. 3). De manera que "en el régimen especial que establece el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la conducta irregular del Estado, puede ser una falta grave cometida por la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo federal sin que ésta se hubiere allanado al contestar la demanda, pues está dentro de las facultades que el constituyente otorgó al legislador para establecer las bases, límites y procedimientos para otorgar una indemnización." (Pág. 36, párr. 4).

"[S]i un particular llegara a considerar que con motivo de la resolución anulada, la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal le causó un daño que debiera ser objeto de indemnización en términos de lo dispuesto por el artículo 113, segundo párrafo, constitucional, sin encontrarse en alguno de los supuestos de falta grave a que alude el artículo impugnado, esto es, dentro del régimen especial que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estaría en aptitud de acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago de la referida indemnización agotando el procedimiento que para tal efecto establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 37, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3487/2013, 13 de noviembre de 2013⁶⁰

Hechos del caso

En un juicio de nulidad contra la determinación de un crédito fiscal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió una sentencia relacionada con la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria (SAT), fundando su determinación en el artículo 34, párrafo séptimo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Dicha norma establecía los casos de "falta grave" en que el SAT debería indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió.

La resolución afectó a una empresa, la cual decidió promover un amparo, por considerar que el artículo 34, párrafo séptimo, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria no establecía las bases, límites y procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, sino sólo excepciones de impunidad que transgredían el derecho sustantivo del artículo 113 constitucional, vigente en ese momento. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto negó el amparo.

Inconforme, la empresa interpuso un recurso de revisión que llegó a la Corte; la cual, entre otras cosas, determinó la constitucionalidad del artículo 34, párrafo séptimo, de la Ley del

Artículo 34. (...)
El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, 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 trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:
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 por desvío de poder.
(...)

⁶⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Servicio de Administración Tributaria, debido a que el artículo 113 constitucional permite al legislador establecer las bases, límites y procedimientos que regulen las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria transgrede el artículo 113 constitucional al regular los motivos que serán considerados como "falta grave" para el efecto de reclamar la indemnización a la que puede ser condenado el Servicio de Administración Tributaria por actividad irregular?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, al regular los motivos que serán considerados como falta grave y por lo que se podrá reclamar indemnización, no transgrede el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, debido a que la Constitución da libertad al legislador para disponer de las bases, límites y procedimientos que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

"El párrafo séptimo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, (...) regula el derecho que el particular tiene a que la autoridad demandada lo indemnice por los daños, gastos o perjuicios que haya sufrido en su patrimonio, cuando ésta cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate." (Pág. 20, párr. 3).

"De lo antes precisado, se advierte que en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el legislador ordinario dispuso, entre otras cosas, la vía administrativa como aquella para la tramitación del derecho constitucional a la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado; asimismo, estableció normas para reglamentar los supuestos generadores del derecho a la indemnización; los cuales, no resultan violatorios de lo previsto en el artículo 113 constitucional atendiendo a las siguientes consideraciones." (Pág. 21, párr. 1).

"Conforme al referido precepto de la Constitución Federal, el establecimiento de las bases, límites y procedimientos para exigir la indemnización por la actividad irregular del Estado, son cuestiones reservadas a la regulación de los distintos órdenes jurídicos, los cuales deberán emitir normas que los particulares deben seguir para hacer valer su derecho constitucional, con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de este derecho, pero siempre suponiendo el arreglo competencial preexistente en la Constitución." (Pág. 21, párr. 2).

En el Amparo Directo en Revisión 5356/2016, la Corte hizo un pronunciamiento distinto en relación con el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"De manera que, el hecho de que la norma impugnada regule los motivos que serán considerados como 'falta grave' para el efecto de reclamar la indemnización a la que puede ser condenado el Estado (Servicio de Administración Tributaria), no transgrede lo dispuesto en la Constitución Federal, pues si bien el legislador ordinario estableció determinados supuestos para poder reclamar la indemnización, no debe perderse de vista que ello atendió a la potestad constitucionalmente prevista a su favor." (Pág. 21, párr. 3).

"Lo anterior, sin que se niegue la posibilidad al particular, de llegar a considerar que con motivo de la resolución anulada la autoridad demandada en el juicio administrativo le causó un daño que debiera ser objeto de indemnización en términos de lo dispuesto por el artículo 113, segundo párrafo, constitucional, sin encontrarse en alguno de los supuestos de falta grave a que alude el artículo impugnado, esto es, dentro del régimen especial que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago de la referida indemnización agotando el procedimiento que para tal efecto establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 22, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2131/2013, 22 de noviembre de 2013⁶¹

Hechos del caso

Una persona presentó una queja administrativa en contra de la Supervisora Escolar de Zona, el Director, la Subdirectora y el apoyo técnico de una escuela primaria. El Contralor Interno de los Servicios Educativos Integrados del Estado de México que substanció la queja, determinó que las autoridades no eran responsables de las irregularidades, por lo que declaró improcedente el pago de la indemnización por daño moral y perjuicios solicitados.

Inconforme, la persona que presentó la queja interpuso una demanda administrativa. Sin embargo, se resolvió en el sentido de declarar la validez de los actos impugnados. Por ello, la persona interpuso un recurso de revisión, aunque éste confirmó la resolución de primera instancia. En contra de esta resolución, la persona promovió un amparo que luego le fue negado. Nuevamente inconforme con la sentencia, la persona interpuso un recurso de revisión.

En el recurso de revisión, la persona argumentó la inconstitucionalidad del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, por considerar que esta disposición, en conjunto con los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

⁶¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

México, forman un solo sistema normativo que, de manera conjunta, atentan contra la responsabilidad objetiva y directa del artículo 113, párrafo segundo, Constitucional, vigente en ese momento. Asimismo, argumentó que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del artículo 113 constitucional que establece "las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes", vulnerando su derecho a que se le garanticen las formalidades esenciales del procedimiento y su derecho a la audiencia previa, entre otros agravios. La Corte se avocó al estudio del caso al tratarse de cuestiones propiamente constitucionales; finalmente, resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se adecuan a la facultad del legislador de regular "las bases, límites y procedimientos" para ejercer el derecho a la justa indemnización del artículo 113 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se adecuan a la facultad del legislador de regular "las bases, límites y procedimientos" para ejercer el derecho a la justa indemnización del artículo 113 constitucional. Lo anterior, debido a que las normas que regulan el procedimiento administrativo en el Estado de México garantizan las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de audiencia previa previstos en el artículo 14 de la Constitución.

Justificación del criterio

El Tribunal Colegiado determinó que el legislador cumplió con los artículos 113 y 14 de la Constitución "toda vez que éste garantizó que los afectados puedan aportar pruebas para obtener reparación del daño sufrido, sin que dichas leyes deban obligar a las autoridades administrativas a notificar y correr traslado de todos y cada uno de los actos realizados y ordenados en dicho procedimiento administrativo." (Pág. 56, párr. 2). Por su parte, respecto a los procedimientos para ejercer el derecho a la justa indemnización previstos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, la Corte "reconoció que dicho precepto contiene una cláusula de reserva que deja un amplio margen al legislador ordinario, federal o estatal, para diseñar el procedimiento a través del cual puede ejercerse el derecho a reclamar la indemnización derivada de los daños causados por al [sic] actividad administrativa irregular del Estado." (Pág. 56, párr. 3). Sin embargo, determinó que el legislador no debe "desnaturalizar el derecho constitucional a ser indemnizado y [debe] cumplir con los siguientes parámetros de regularidad constitucional para que la legislación no se considere arbitraria: i) el contenido de los derechos humanos de fuente constitucional o contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

ii) la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y los precedentes vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; iii) el estándar de interpretación conforme y el principio pro persona referidos en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, y; iv) en última instancia, el principio de proporcionalidad, de forma que la normatividad pueda considerarse objetiva y razonable, es decir, persiga fines legítimos, y resulte idónea, necesaria y proporcional." (Pág. 57, párr. 2).

Por lo tanto, la Corte concluyó que "si en el procedimiento administrativo que se regule a efecto de que las personas puedan reclamar una justa indemnización derivada de los daños y perjuicios que se causen con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado o, como en el caso del Estado de México, con motivo del ejercicio que los servidores públicos hagan de la función pública, no se prevé que las autoridades administrativas competentes de desarrollar dicho procedimiento notifiquen y corran traslado al particular de todos y cada uno de los actos realizados y ordenados en éste, ello no contraviene los preceptos constitucionales aludidos, siempre y cuando el afectado tenga al final de la fase de instrucción, regularmente en el trámite de audiencia, la posibilidad de conocer el acervo probatorio, controvertir pruebas y presentar los alegatos correspondiente antes de que se dicte la resolución, además de poder acudir a la vía jurisdiccional en caso de no estar de acuerdo con lo resuelto." (Pág. 57, párr. 3). En el caso concreto, consideró que "la legislación estatal, de acuerdo con una interpretación conforme, cumple con las formalidades esenciales del procedimiento y garantiza el derecho de audiencia previa, ya que prevé la posibilidad de ofrecer pruebas y objetar las de la parte contraria a efecto de demostrar los daños y perjuicios que se causen a los afectados en los términos antes precisados, además de que se prevé la notificación oportuna a las partes, de conformidad con el sentido y alcance del segundo párrafo del artículo 113 y del artículo 14 constitucionales." (Pág. 58, párr. 2). En tanto que, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevé "la posibilidad de que las personas que se consideren afectadas presenten pruebas y demuestren los daños y perjuicios sufridos [...] Lo anterior, independientemente de que la legislación estatal hubiese regulado el procedimiento en función de la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas y no de la actividad administrativa irregular del Estado en los términos previstos por el segundo párrafo del artículo 113 constitucional [...]" (Pág. 58, párr. 3).

Por ende, la Corte concluyó que "la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado, conforme a la cual concluyó que la legislación estatal se adecua a los alcances y sentido de la facultad para regular 'las bases, límites y procedimientos' para ejercer el derecho a la justa indemnización, es constitucional. En este sentido, el agravio resulta infundado. Lo anterior, debido a que las normas que regulan el procedimiento administrativo en el Estado de México garantizan las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de audiencia previa previstos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, ya que las personas que inicien el procedimiento administrativo para reclamar la indemnización prevista en los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México tienen la posibilidad de aportar pruebas y poder cuestionarlas, sin que sea necesario obligar a las autoridades administrativas a notificar y correr traslado de todos y cada uno de los actos realizados y ordenados en dicho procedimiento administrativo." (Pág. 61, párr. 2). En suma, "mientras que en el procedimiento administrativo se garantice la posibilidad de presentar pruebas y controvertir otras antes de que se dicte la resolución correspondiente, se cumplirían los extremos del segundo párrafo del artículo 113 y del artículo 14 constitucionales." (Pág. 62, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3973/2016, 1 de marzo de 2017⁶²

Hechos del caso

Una persona murió de una herida de bala consecuencia de un disparo por parte de un policía ministerial de Guanajuato. Sus padres demandaron una indemnización por la responsabilidad patrimonial de la Procuraduría General de Justicia de ese Estado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoció del asunto determinó procedente la acción y condenó a la Procuraduría al pago de dos indemnizaciones, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, una de ellas por el daño moral.

Artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. El monto de la indemnización por daño moral a cargo de los sujetos obligados, será determinado por la autoridad y no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe el daño material.

Inconformes, los padres promovieron un amparo, mismo que les fue concedido por la falta de exhaustividad y congruencia en la sentencia. Además, el Tribunal Colegiado declaró inconstitucional el artículo 14 de la ley citada, por considerar que al limitar el pago de la indemnización por daño moral, a la tercera parte del pago por daño material, no permitía verificar en cada caso en particular cuál sería el monto de la indemnización que debe corresponder de acuerdo con la magnitud del daño causado; así como, que vulneraba el principio de supremacía constitucional por contravenir el artículo 109, último párrafo constitucional.

En contra de esa sentencia, la Procuraduría interpuso un recurso de revisión. Argumentó, entre otras cosas, que el Tribunal Colegiado retomó argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no correspondían al presente asunto; que el artículo 109 constitucional brindaba la libertad al legislador de establecer los límites, bases y procedimientos de la responsabilidad patrimonial; y que los padres no demostraron dentro de la secuela

⁶² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

procedimental que les asistiera derecho a obtener una indemnización mayor a la que les fue otorgada. La Corte conoció del recurso y determinó confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 109 constitucional reservó al legislador ordinario la facultad de regular sobre la responsabilidad patrimonial?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 109 constitucional reservó al legislador ordinario la facultad de regular sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, pero éste no debe restringir injustificadamente la extensión del derecho de los particulares a recibir una indemnización. Por el contrario, su regulación debe estar encaminada a hacer eficaz el respeto, protección y garantía del derecho tutelado.

Justificación del criterio

La Corte resolvió que el artículo 109 constitucional "reservó al legislador ordinario la facultad de regular sobre la responsabilidad patrimonial; pues si bien es cierto en dicho precepto constitucional se reconoce una libertad configurativa para los órganos legislativos, también lo es que los límites que establezca el legislador a las indemnizaciones deben de tener una finalidad ulterior, pues es claro que dichos límites pueden llegar a restringir el ámbito protector del derecho constitucional a la responsabilidad patrimonial del Estado, establecido en el segundo párrafo del artículo 109 de la Constitución vigente (antes 113 constitucional), cuyo núcleo esencial no puede restringirse por el legislador ordinario, como lo determinó esta Sala al resolver el referido amparo en revisión 903/2008, en el que se precisó que el legislador ordinario no debe restringir injustificadamente la extensión del derecho de los particulares a recibir una indemnización con motivo de los daños producidos por la actividad administrativa irregular del Estado.

Es por ello, que si bien la Constitución otorga un margen de configuración al legislador local, ello no implica que pueda actuar en contra de la naturaleza y existencia del propio derecho, sino por el contrario, su regulación debe estar encaminada a hacer eficaz su respeto, protección y garantía; de ahí que un límite en la indemnización respecto del daño moral, requiere una justificación objetiva, la cual no se advierte de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato, ni tampoco de los procesos legislativos que dieron origen a este precepto." (Pág. 32, párrs. 1 y 2).

Hechos del caso

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por dicho tribunal y por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en diversos recursos de revisión fiscal. El asunto fue conocido por la Suprema Corte, la cual determinó que efectivamente existían tesis contradictorias sobre el momento procesal para determinar la cuantificación de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando no se tengan los medios probatorios necesarios para llevarlo a cabo en el juicio contencioso administrativo.

El criterio del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito tiene origen en una reclamación por responsabilidad patrimonial en contra de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), por la demora en la emisión de un registro sanitario. Asunto donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió como acreditada la actividad irregular reclamada y condenó a la COFEPRIS a reconocer el derecho a la indemnización y proceder a su cuantificación allegándose de los elementos necesarios para ello.

Inconforme, la COFEPRIS promovió un recurso de revisión fiscal, mismo que el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió en el sentido de que fue inadecuado que el Tribunal Administrativo ordenara que la COFEPRIS sea la que cuantifique el monto de la indemnización, cuando la determinación del monto de la indemnización es un elemento inherente y esencial de la sentencia. Se emitió la tesis aislada: "INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL MONTO DE LA RECLAMADA DEBE ACREDITARSE DURANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ORIGEN Y NO EN LA VÍA JURISDICCIONAL".

Por otra parte, el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito emana de una reclamación por negligencia médica del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Al no obtener respuesta, el reclamante promovió un juicio de nulidad en contra de la negativa ficta. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoció como existente el derecho a la indemnización del afectado; sin embargo, como en el expediente no obraban pruebas para establecer el monto indemnizatorio, se reservó la determinación de ese aspecto a la vía incidental, conforme al cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁶³ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

El ISSSTE interpuso un recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia del Tribunal Administrativo. El asunto fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el cual coincidió con la interpretación del Tribunal Administrativo respecto a la tramitación de la cuantificación vía incidental, al no contar con los elementos necesarios para determinarlo en la sentencia reclamada.

La Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio titulado: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES PROCEDENTE LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN CUANDO NO EXISTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DETERMINAR EL MONTO DE INDEMNIZACIÓN POR TAL CONCEPTO."

Problema jurídico planteado

¿Procede determinar el monto indemnizatorio por responsabilidad patrimonial del Estado a través de un incidente de liquidación, cuando en el juicio contencioso administrativo no se tengan los elementos necesarios para llevarlo a cabo, o bien, dicha cuantificación debe realizarse en la sentencia?

Criterio de la Suprema Corte

El momento procesal para determinar la cuantificación de la indemnización a la que tiene derecho un particular que acreditó en un juicio contencioso administrativo la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular del Estado y la lesión producida, cuando en el juicio no se tengan los elementos necesarios para llevarlo a cabo en la sentencia, es a través de un incidente de liquidación, tramitado en términos del artículo 39, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Justificación del criterio

Conforme al artículo 50-A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, "las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado deben, entre otras cuestiones, determinar el monto de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación." (Párr. 23). Sin embargo, "cuando en el juicio contencioso administrativo no se tengan los elementos necesarios para determinar el monto indemnizatorio en la sentencia respectiva, es procedente que la misma reconozca el derecho a la indemnización y se reserve la cuantificación de ese aspecto en la vía incidental, [a través de un incidente de liquidación] de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de dar un efectivo cumplimiento al derecho sustantivo establecido en el anterior artículo 113, ahora 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de restituir los daños causados por el actuar administrativo irregular." (Párr. 26).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5363/2015, 22 de junio de 2016⁶⁴

Hechos del caso

A partir del 8 de junio de 2011 un hombre presentó diversas quejas médicas ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El Comité de Quejas Médicas resolvió tenerlas por no presentadas por ser extemporáneas. El 17 de septiembre de 2011 el hombre interpuso recurso de reconsideración para una de sus quejas médicas. Posteriormente, el 3 de abril de 2013 tuvo conocimiento de que la Jefatura de Servicios de Conciliación y Dictaminación de Quejas y Reembolsos señaló que no ha lugar a su pretensión, dada la extemporaneidad de ésta, por haber excedido el plazo de 130 días que prevé el artículo 5 del Reglamento de quejas médicas del ISSSTE.

Artículo 5. Los interesados en presentar una queja médica, contarán para tal efecto con un plazo de 130 días hábiles, a partir de los hechos que originaron la misma, debiendo observar los siguientes requisitos: (...)

Inconforme, el hombre promovió un juicio contencioso administrativo en contra de la determinación de la jefatura, pero fue confirmada. El afectado interpuso un amparo directo reclamando la violación al principio de subordinación jerárquica del artículo 5 del Reglamento de Quejas Médicas, en contraposición al artículo 248 de la Ley del ISSSTE. Esto, porque el artículo 5 establece un plazo de 130 días para interponer quejas médicas, mientras que el artículo 248 establece un término de cinco años para exigir a dicho Instituto el pago de cualquier prestación en dinero.

El Tribunal Colegiado de conocimiento determinó no conceder el amparo, ya que los supuestos del artículo 5 y el 248 son distintos. Por lo que el afectado decidió promover un recurso de revisión. La Corte conoció del asunto y resolvió que, efectivamente, los artículos 5 y 248 pertenecen a supuestos distintos; sin embargo, el artículo 5 sí viola el principio de razonabilidad jurídica, respecto al artículo 25, primer párrafo, de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece un plazo de dos años para la prescripción de reclamar una indemnización. Por ello, la Corte decidió revocar la sentencia recurrida y amparar al afectado.

Artículo 25. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. (...)

Problema jurídico planteado

¿El artículo 5 del Reglamento de quejas médicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado viola el derecho a un recurso efectivo, al establecer un plazo de 130 días para interponer una queja médica y exigir una indemnización al Instituto?

⁶⁴ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 5 del Reglamento de Quejas Médicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente en ese momento) era inconstitucional. El plazo de 130 días que establecía para exigir una indemnización del Instituto no era razonable. Confrontado con el artículo 25, primer párrafo, de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que establece un plazo de dos años para su prescripción, resultaba no proporcional, lo cual redundaba en una violación al derecho de acceso a un recurso efectivo.

Justificación del criterio

Para sustentar la razonabilidad del plazo de dos años previsto en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Corte consideró tener en cuenta que dicho Reglamento "tiene una finalidad análoga con la de otros recursos previstos legalmente para exigir la responsabilidad objetiva derivada de la actuación irregular de órganos del Estado, por lo que es dable confrontar la disposición impugnada con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de determinar si el plazo de ciento treinta días que establece el artículo 5 del Reglamento de Quejas Médicas resulta razonable para hacer valer el referido recurso administrativo." (Pág. 26, párr. 3).

"Para constatar la similitud que existe entre ambas disposiciones normativas, debe tenerse en cuenta que el artículo 24 del Reglamento de Quejas Médicas, prevé que el recurso administrativo de queja tendrá como finalidad determinar la posible existencia de una responsabilidad objetiva por parte del Instituto, en cuyo caso, resultaría procedente el pago de una indemnización en términos del artículo 26 del señalado Reglamento. En este punto, resulta relevante precisar que el artículo 3 del Reglamento en comento señala que la responsabilidad objetiva, para efectos de las quejas médicas, se entenderá como **'las circunstancias de hecho que pudieron haber ocasionado daños a la salud de los derechohabientes, por la atención médica recibida en las Unidades Médicas del Instituto'**.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determina como objeto de ésta **'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'** y aclara que **'[p]ara 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'." (Pág. 27, párrs. 2 y 3). (Énfasis en el original).

"[T]anto el Reglamento de Quejas Médicas como la Ley Federal [de Responsabilidad Patrimonial del Estado] antes referida, guardan similitud en cuanto su objeto, al establecer procedimientos para exigir la reparación de un daño derivado de una actuación irregular del Estado, dentro de lo cual se encuentra contenida la actuación de un órgano descentralizado como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que presta servicios de salud, por lo que los parámetros que establece la legislación pueden ser extrapolados al Reglamento administrativo del Instituto." (Pág. 28, párr. 1).

Del artículo 25, primer párrafo, de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desprende que "existen dos posibles supuestos de los cuales puede actualizarse la prescripción para reclamar una indemnización. En primer lugar, se establece el plazo un año contado a partir del momento en que se produce la lesión patrimonial reclamada, o bien, a partir del momento en el que cesen los efectos que causan una lesión, si éstos fuesen de tracto sucesivo; por otro lado, refiere que el plazo de prescripción será de dos años en los casos en que los daños reclamados aquejen de manera física o psíquica a las personas, como lo es en el caso específico, la afectación a la salud derivada de una mala praxis." (Pág. 28, párr. 4).

"[E]l término de dos años previsto en el artículo 12 del nuevo Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene como finalidad armonizar dicho plazo de prescripción con el de otras disposiciones de carácter análogo como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al estimar que el plazo previo de ciento treinta días establecido en el artículo 5 del Reglamento de Quejas Médicas no respeta el principio de razonabilidad jurídica para reclamar el pago de una indemnización por el daño causado a la salud de una persona por razón de una mala praxis médica, lo cual redundaría en una violación al derecho de acceso a un recurso efectivo." (Pág. 31, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2905/2017, 21 de febrero de 2018⁶⁵

Hechos del caso

Un grupo de personas reclamó diversos daños morales y patrimoniales por la actividad administrativa irregular por parte de un Hospital de la Secretaría de Salud del Gobierno

⁶⁵ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

del Distrito Federal. Sin embargo, la Contraloría General del Distrito Federal determinó que la acción de indemnización y reclamación patrimonial se encontraba prescrita. En contra de dicha determinación, los reclamantes promovieron un juicio de nulidad, el cual fue sobreseído por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los reclamantes apelaron el sobreseimiento, no obstante, la resolución fue confirmada. Inconformes, promovieron un juicio de amparo directo por considerar, entre otras cosas, que debió inaplicarse el plazo previsto en el artículo 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, pues al ser de sólo un año, era contrario al derecho de acceso a la justicia, al derecho a la salud, al derecho a una reparación adecuada, entre otras normas de derecho internacional.

El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo y determinó que el plazo de prescripción es constitucional porque prevé un plazo razonable para el acceso a la justicia, que no resulta desproporcional, pues se inicia el cómputo hasta que el afectado está en posibilidad real de exigir la reparación del daño.

Finalmente, los reclamantes interpusieron un recurso de revisión, que fue resuelto por la Corte en el sentido de inaplicar el artículo impugnado.

Problema jurídico planteado

¿La prescripción que contiene el artículo 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal es constitucional, al prever una prescripción negativa de un año para reclamar los daños causados a la integridad de una persona?

Criterio de la Suprema Corte

Debe hacerse una interpretación del artículo 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal conforme al derecho al acceso a la justicia, a efecto de excluir del plazo prescriptivo de un año, la acción indemnizatoria encaminada a reparar daños a la vida o a la integridad física y/o moral, pues es exageradamente restrictivo.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "Aun cuando la prescripción contribuye a dar certeza y seguridad jurídica, no puede desconocerse que en alguna medida sujeta o matiza el derecho a la tutela jurisdiccional. Así, aunque el legislador puede establecer libremente el plazo en que debe operar la prescripción, lo cierto es que esa voluntad no es irrestricta." (Pág. 21, párr. 1). (Énfasis en el original).

Sobre el caso en análisis, la Corte señaló que "las lesiones a bienes tan fundamentales como la salud, la vida o la integridad comprometen directamente la estabilidad física y/o

Artículo 32. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento 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 empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

mental de un ser humano, lo que regularmente implica un menoscabo sobre la *constitución misma de la persona*, que difícilmente es comparable con un daño meramente patrimonial. Así, cuando se presentan afectaciones tan elementales como éstas, es previsible que las personas deban recuperar su bienestar y estabilidad en primer lugar, antes de estar en condiciones de demandar la reparación del daño ante tribunales. Naturalmente, los plazos para obtener una reparación deben ser sensibles a estas diferencias; pues de lo contrario corren el riesgo de obstruir el acceso a la justicia de las personas y, a la postre, impedir la reparación de los daños." (Pág. 22, párr. 3). (Énfasis en el original). De esta manera, un plazo de dos años "resulta exageradamente restrictivo para reclamar la reparación de lesiones a bienes tan elementales como la vida o la salud. Por ende, se ha precisado que el plazo de dos años únicamente será proporcional cuando se reclamen afectaciones patrimoniales, mientras que tratándose de lesiones a la vida e integridad de las personas, resultará aplicable la regla genérica de diez años." (Pág. 22, párr. 4). (Énfasis en el original).

Por último, cabe señalar que con el objeto de resolver la cuestión, la Primera Sala ha efectuado una interpretación conforme para el efecto de *excluir* la acción de reparación encaminada a reparar daños a la integridad, del plazo prescriptivo de dos años, de tal forma que resulte aplicable el plazo genérico previsto en la legislación civil correspondiente.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 764/2018, 20 de marzo de 2019⁶⁶

Razones similares en el AR 164/2019 y ADR 7394/2018

Hechos del caso

El 14 de marzo de 2016 una persona reclamó la responsabilidad patrimonial de la Procuraduría General de la República por la orden y ejecución de la detención con fines de extradición en su contra, la cancelación de sus cuentas bancarias, la privación de su libertad desde marzo de 2007 a agosto de 2008, la difusión de estos actos en los medios de comunicación nacional y por los daños y perjuicios que le fueron generados.

La Procuraduría negó la indemnización, entre otras cosas, por la extemporaneidad en la reclamación, al haber sobrepasado el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de un año, en caso de que hubiese daño patrimonial, y de dos años, en caso de que existiera daño físico o moral. Inconforme, el reclamante interpuso una demanda de amparo y señaló la inconstitucionalidad del artículo 25 citado, al impedirle el acceso a una reparación de sus derechos violados. El Juzgado de Distrito de conocimiento sobreesayó el juicio, pues consideró que el reclamante debió promover juicio de nulidad antes de acudir al amparo.

Artículo 25. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

⁶⁶ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

El reclamante promovió un recurso de revisión, el cual fue resuelto por la Suprema Corte, en el sentido de negar el amparo, por ser improcedente al haber prescrito la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado. La Corte resolvió que el inicio del plazo de dos años para exigir la reparación de los daños morales debió computarse a partir del día siguiente del que fue publicada la información, que dio cuenta de la orden de detención con fines de extradición y que lo señaló como "defraudador", ya que fue a partir de esa fecha cuando se generó la presunta afectación a la imagen y honor de la persona.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola los derechos humanos al acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y a la reparación integral del daño, al establecer plazos de prescripción para reclamar la indemnización?
2. ¿A partir de qué momento empieza a computarse el plazo de dos años que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para casos en los que existan daños de carácter físico o psíquico?
3. ¿Cuándo debe analizar el/la operador(a) jurídico(a) si se está en el supuesto especial de prescripción a que se refiere el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no vulnera el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva ni a la reparación integral del daño al establecer plazos de prescripción para reclamar la indemnización, pues estos brindan seguridad jurídica a los gobernados y autoridades.
2. El plazo de dos años que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para casos en los que existan daños de carácter físico o psíquico, en su sentido más favorable para la persona, debe computarse a partir del día siguiente a aquél en el que se hubiese producido la lesión o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.
3. Por regla general, la determinación de si se está en el supuesto especial de prescripción a que se refiere el precepto 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto es, si existen daños físicos o morales, es una cuestión que no puede analizarse al momento de resolver sobre la admisión de la reclamación respectiva, pues para determinar la "existencia" de tales daños inmateriales es necesario substanciar el procedimiento administrativo, a fin de que se puedan aportar los elementos y materiales probatorios que se estimen conducentes para acreditar tales lesiones.

Justificación de los criterios

1. La Corte recordó los criterios sustentados en la Queja 160/2014 y el Amparo Directo en Revisión 1168/2014; concluyó que "[e]l simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los planteamientos propuestos en algún medio de defensa, *no constituye, en sí mismo, una violación al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional*, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquélla, *de tal suerte que el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional no debe interpretarse, de manera alguna, en que en cualquier caso los órganos y tribunales deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.*" (Pág. 15, párr. 3). (Énfasis en el original).

Por lo tanto, "no resulta inconstitucional el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (...) en términos de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, así como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado mexicano puede y debe establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos: (I) por razones de seguridad jurídica; (II) para la correcta y funcional administración de justicia; o (III) para la efectiva protección de los derechos de las personas." (Pág. 16, párr. 5).

"Habida cuenta que, esa misma redacción normativa **impide que la autoridad pueda aplicar indiscriminadamente tal causa de admisibilidad, en tanto no deja un margen amplio de arbitrariedad para que sea la autoridad quien subjetivamente determine su actualización.** Ello, pues como se ha expuesto, *la norma cuenta con un grado de sencillez razonable respecto a las reglas de su operabilidad*, lo que conlleva que el operador jurídico, **para cumplimentar con el principio de legalidad, deberá sujetarse, indefectiblemente, a las reglas respectivas de los plazos y cómputos establecidos por el legislador federal para la determinación de la figura prescriptiva en estudio.**" (Pág. 19, párr. 2). (Énfasis en el original).

2. Conforme el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado "existen **dos plazos** para reclamar la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado generada por el actuar administrativo irregular de los entes federales: (I) el plazo de prescripción genérico de un año para los daños patrimoniales; y (II) el plazo de prescripción excepcional o especial de dos años cuando **'existan daños de carácter físico o psíquico a las personas'**."

Es entendible que así sea, ya que resulta plenamente justificado que se permita a la persona contar *con un plazo diferenciado y más benéfico* para la prescripción de la reclamación por

responsabilidad patrimonial del Estado, cuando el actuar administrativo que se reprocha como irregular *genere afectaciones inmateriales* y no simplemente daños patrimoniales." (Pág. 21, párrs. 4 y 5). (Énfasis en el original).

Respecto al plazo de dos años "[...] el artículo en comento no establece a partir de qué momento empieza a computarse el plazo de dos años. Empero, debe señalarse que, con base en una interpretación armónica del propio precepto normativo, *en su sentido más favorable* para la persona, en términos del artículo 1 constitucional, se colige que es aplicable el mismo criterio establecido para el supuesto del primer enunciado de la aludida porción normativa, es decir, **"a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión [...] o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo"**.

Así, cuando se reclame la responsabilidad derivada de daños de carácter físico o moral a las personas, el plazo de prescripción se computará a partir del día siguiente al en que se hubiese producido la lesión o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo." (Pág. 22, párrs. 1 y 2). (Énfasis en el original).

3. A juicio de la Corte, "por regla general, la determinación de si se está en el supuesto especial de prescripción a que se refiere el precepto 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto es, si existen daños físicos morales, es una cuestión que no puede analizarse al momento de resolver sobre el escrito de admisión de la reclamación respectiva, **pues para determinar la 'existencia' de tales daños inmateriales, es necesario substanciar el procedimiento administrativo a fin de que se puedan aportar los elementos y materiales probatorios que se estimen conducentes para acreditar tales lesiones.**

A partir de ello es que el operador jurídico se encontrará en verdadera aptitud de dilucidar si se ha colmado el supuesto de prescripción especial referido, esto es, **si se ha demostrado la existencia del daño físico o moral aducido por el reclamante y, por ende, la posibilidad de solicitar el pago de la indemnización respectiva dentro del plazo de dos años** previsto en el precepto 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 25, párrs. 1 y 2). (Énfasis en el original).

"[A]nte la redacción del precepto 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en el sentido de que **'[c]uando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años'**, resulta inconcuso que, para que el operador jurídico pueda determinar, ya en vía administrativa, ya en vía jurisdiccional, si se está frente a esa hipótesis especial de prescripción, por regla general, es necesario admitir la reclamación y desahogar el procedimiento, **a fin de dilucidar, al momento de resolver sobre el fondo del asunto, si el particular acreditó la existencia del daño físico**

o moral con base en el material probatorio aportado y, por ende, si el derecho a reclamar la indemnización respectiva ha o no prescrito." (Pág. 28, párr. 1). (Énfasis en el original).

"En ese sentido, si una vez desahogado el procedimiento y con base en los argumentos y probanzas que obren en el expediente, *el operador jurídico llega a la convicción de que no existen daños físicos o morales, procederá a desechar la reclamación, al haber prescrito el derecho a reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.*" (Pág. 28, párr. 3). (Énfasis en el original). "En cambio, si agotados los trámites de ley, el gobernado demuestra la existencia de tales daños físicos, inmateriales o espirituales —con base en el acervo probatorio o ante la naturaleza trascendental del daño generado por la actividad administrativa irregular que haga evidente tal lesión física, extra-patrimonial o espiritual—, entonces la autoridad *determinará que la reclamación fue promovida oportunamente y procederá a resolver sobre el fondo de la indemnización solicitada.*" (Pág. 29, párr. 1). (Énfasis en el original).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 345/2018, 21 de agosto de 2019⁶⁷

Hechos del caso

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) revocó la autorización para operar como Sociedad Financiera Popular a una persona moral. Por lo que, tres sociedades anónimas de capital variable afectadas presentaron una reclamación por la responsabilidad patrimonial de la CNBV, misma que fue desechada de plano por ser considerada extemporánea. Las reclamantes promovieron un juicio de amparo en contra de la decisión, señalaron que la CNBV se negó a proporcionar la información necesaria para conocer y entender la situación de la Sociedad Financiera, así como a revisar las actuaciones de los funcionarios de la Comisión. Alegaron, entre otras cosas, la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al ser contrario a los principios de igualdad y no discriminación y de tutela judicial efectiva, por contemplar dos plazos de prescripción diferenciados, insuficientes y discriminatorios.

El asunto fue resuelto por un Juzgado de Distrito que sobreseyó, el cual negó el amparo, pues determinó que los plazos diferenciados atendían al tipo de daño reclamado y guardaban una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. Inconformes, las reclamantes interpusieron un recurso de revisión que la Corte resolvió en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo, pues el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado superó el escrutinio ordinario de igualdad.

⁶⁷ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado transgrede el principio de igualdad y no discriminación al establecer diferentes plazos de prescripción de la acción?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al establecer diferentes plazos de prescripción de la acción, no transgrede el principio de igualdad y no discriminación; supera el escrutinio ordinario de igualdad, al no existir identidad entre los sujetos sobre los que debe compararse el régimen jurídico de la prescripción, lo que hace innecesario verificar la razonabilidad, fin y proporcionalidad de la norma.

Justificación del criterio

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que el derecho para reclamar indemnización prescribe en un año, mientras que el plazo de prescripción será de dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas. La Corte señaló que la constitucionalidad de este artículo "tiene su base en el tipo de derechos que puede tutelar cada tipo de persona y, debido a ello, la diferencia que existe entre los sujetos a quienes se busca resarcir por la actividad irregular estatal. [...] Mientras que las lesiones de carácter patrimonial envuelven una transgresión al derecho de propiedad que, por sus características, es inherente a personas físicas y a personas jurídicas, debido a que en ambos casos se les reconoce el derecho a tener bienes materiales o intangibles que conformen el haber patrimonial, incluso como atributo propio de la personalidad; los daños físicos o psíquicos únicamente pueden ser ocasionados a seres humanos, al vincularse con aspectos intrínsecos a la dignidad humana a través del derecho a la integridad personal." (Párrs. 75 y 76). Por ello, la Corte concluyó que el artículo impugnado "supera el escrutinio ordinario de igualdad, al no existir identidad entre los sujetos sobre los que debe compararse el régimen jurídico de la prescripción en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que hace innecesario verificar la razonabilidad, fin y proporcionalidad de la norma." (Párr. 77).

La Primera Sala observó también que "el plazo prescriptivo para el reclamo de lesiones patrimoniales será exactamente el mismo tanto para personas físicas como morales [un año] debido a que resienten la misma violación por la actividad irregular del Estado y, por lo tanto, el bien jurídico tutelado es igual para ambos tipos de sujetos, con lo cual, aun cuando las recurrentes busquen proteger los derechos de sus accionistas, el hecho que se trate de personas humanas no torna un trato distinto en la norma cuando se pretende la defensa del derecho a la propiedad, pues el plazo prescriptivo no cambia. En cambio,

el plazo será distinto [dos años] cuando involucra la afectación a la integridad de la persona física, como valor de mayor jerarquía que requiere mecanismos más estrictos de indemnización pues se lesiona la dignidad humana." (Párrs. 78 y 79).

5.3 Vía para reclamar la RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 903/2008, 12 de noviembre de 2008⁶⁸

Hechos del caso

Con base en el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal, los padres de un menor de edad, por sí mismos y en representación de su hijo, demandaron al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en la vía civil ordinaria, una indemnización por daño moral por considerar que su hijo sufrió un servicio médico tardío e indebido por parte del Instituto, que le provocó daños innecesarios que trascendieron en su integridad corporal.

Por solicitud del IMSS, se declaró al Juez Civil de primera instancia incompetente para conocer del asunto. Por ello, este último remitió el asunto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que se tramitara conforme al régimen establecido en el artículo 113 de la Constitución Federal, vigente en ese momento. Tras discusiones sobre la competencia, finalmente, el Tribunal aceptó la competencia por materia y requirió a los afectados para que ajustaran su reclamación. Contra esos acuerdos, los afectados interpusieron un amparo indirecto. El Juez de Distrito que conoció el amparo, determinó, por una parte, sobreseer el juicio, por la otra, negar el amparo y, por último, otorgar el amparo. En contra de esta sentencia, los afectados interpusieron un recurso de revisión del que conoció un Tribunal Colegiado que resolvió desestimar los argumentos con los que combatieron el sobreseimiento y enviar el asunto a la Corte, la cual se avocó a la interpretación directa del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

La Corte decidió que, si bien, del artículo 113 constitucional, segundo párrafo, no se desprende la obligación de los particulares de reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado a través de una vía específica, también es cierto que los particulares no pueden elegir la vía y leyes aplicables a su reclamación, por lo que deberán sujetarse al orden jurídico existente. Por ello, confirmó la sentencia, negó el amparo contra diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y reservó jurisdicción al Tribunal Colegiado para que resolviera las cuestiones de legalidad.

⁶⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Problema jurídico planteado

¿El segundo párrafo del artículo 113 constitucional obliga a los particulares a demandar la responsabilidad patrimonial del Estado a través de la vía administrativa, o bien, estos pueden demandar al Estado sobre la base de acciones de naturaleza civil?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 113 constitucional, segundo párrafo, no obliga a los particulares a reclamar su derecho a una indemnización por la actividad irregular del Estado a través de una vía específica, como la administrativa o la civil. Sin embargo, los particulares no pueden exigir dicho derecho a través de la vía que más les convenga, sino a través de la que el legislador dispuso para tal fin.

Justificación del criterio

"La interpretación del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal debe realizarse teniendo en cuenta que el citado precepto pone el énfasis de su regulación en el derecho de los particulares de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado. La base en que el Constituyente Permanente asentó este derecho es la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva. Sin embargo, el propósito normativo de esta figura 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.'" (Pág. 38, párr. 3).

"[L]a formulación normativa de este derecho por parte del Constituyente Permanente tuvo como propósito no sólo consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida en el párrafo anterior, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento (...) 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." (Pág. 38, párr. 4). (Énfasis en el original).

En este sentido, "[a]l 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—. (Pág. 39, párr. 2). (Énfasis en el original).

Sin embargo, la Corte aclaró que el alcance del derecho constitucional establecido en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional no es el de otorgar a sus titulares "el 'procedimiento' o las 'bases' que ellos determinen, pues, según se establece tanto en el mismo precepto constitucional, como el único artículo transitorio que lo acompaña, estas son cuestiones que están delegadas a los distintos órdenes jurídicos parciales con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de este derecho, pero siempre suponiendo el arreglo competencial preexistente en la Constitución." (Pág. 48, párr. 3). (Énfasis en el original).

En el caso concreto, "debe concluirse que si en la Federación, el legislador ordinario emitió una ley con un ámbito de validez restringido a este orden jurídico parcial, en la cual se dispuso a la vía administrativa como aquella que contiene los procedimientos específicos para la tramitación del derecho constitucional a la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado y se estableció un conjunto de normas que reglamentan los diversos tipos de daño generadores del citado derecho a la indemnización, debe concluirse que esta es una opción constitucionalmente válida." (Pág. 49, párr. 4).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1508/2008, 26 de noviembre de 2008⁶⁹

Hechos del caso

Una persona promovió un amparo directo en contra de una sentencia de apelación dictada por un Tribunal Unitario de Circuito, por considerar que violó los artículos 14 y 16 de la Constitución. En opinión de la persona, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado rompía con el principio de competencia jurisdiccional por materia, al no contemplar la figura jurídica de daño moral, remitiéndose, entre otras cosas, a lo dispuesto por el Código Civil Federal. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo.

Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión en donde reclamó la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y cuestionó la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros argumentos que no fueron analizados. La Primera Sala conoció la revisión y determinó confirmar la

⁶⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero De García Villegas.

sentencia recurrida por considerar que es constitucional que se haya otorgado la competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de estas reclamaciones.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vulnera el artículo 113 constitucional, al establecer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como vía para que los particulares presenten sus reclamaciones?

El 12 de junio de 2009 se reformó el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para efecto de que ahora la parte interesada presente sus reclamaciones ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es constitucional. El legislador tenía la facultad de asegurarles a los particulares una vía para presentar sus reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, sin que el artículo 113 constitucional, segundo párrafo, establezca una vía o materia determinada para que las personas tramiten su derecho a una indemnización. Al contrario, estas son cuestiones reservadas a la regulación de los distintos órdenes jurídicos parciales y, en este caso, el legislador federal estimó que el órgano idóneo era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Justificación del criterio

A juicio de la Primera Sala, "la interpretación del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal debe realizarse teniendo en cuenta que el citado precepto pone el énfasis de su regulación en el **derecho de los particulares de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado**. La base en que el Constituyente Permanente asentó este derecho es la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado **directa y objetiva**. Sin embargo, el propósito normativo de esta figura 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." (Pág. 22, párr. 3). (Énfasis en el original).

Además, la formulación normativa de este derecho tuvo como propósito asegurarles 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." (Pág. 23, párr. 1).

Cabe señalar 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—. " (Pág. 23, párr. 2). Sin embargo, la Primera Sala retomó los razonamientos del Amparo en Revisión 903/2008, pues si bien "el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal no establece una vía específica ni una materia determinada por la cual los particulares deban tramitar su derecho a una indemnización por la actividad irregular del Estado, lo cierto es que, según se ha demostrado, estas son cuestiones que son reservadas a la regulación de los distintos órdenes jurídicos parciales, en los cuales se deben emitir normas que los particulares deben seguir para hacer valer su derecho constitucional, siempre y cuando el contenido mínimo del mismo no sea vulnerado por el legislador ordinario." (Pág. 24, párr. 3). (Énfasis en el original).

"En adición a lo anterior, si el Legislador Federal estimó que el órgano idóneo era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otorgándole la competencia respectiva en el numeral combatido, pese a que el mismo no integra el Poder Judicial, ello no significa que el artículo aludido sea contrario a los artículos 103 y 104 constitucionales, pues el reparto competencial de este tipo de asuntos quedó constitucionalmente definido por el artículo 113." (Pág. 25, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1044/2011, 15 de junio de 2011⁷⁰

Hechos del caso

Una mujer, en representación de sus tres hijos, demandó en la vía civil a la Secretaría de Marina el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad civil, subjetiva, patrimonial por actividad administrativa irregular, el pago de una pensión y seguro de vida relacionados con la muerte de su esposo a bordo de una aeronave de dicha secretaría. Sin embargo, fue declarada la incompetencia del Juez de lo Civil; dejando a salvo los derechos de la mujer y sus hijos para que los hiciera valer en la vía y forma que correspondieran. La mujer promovió un amparo frente a dicha resolución, el cual fue negado, por lo que interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Suprema Corte de

⁷⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Justicia de la Nación. En esencia, la mujer alegó que exigirle hacer su reclamo en la vía administrativa y no en la civil implicaba una desnaturalización de su derecho consagrado en el artículo 113 constitucional, vigente en ese momento, pues consideraba que en la vía administrativa no podría reclamar el mismo tipo y número de daños que en la vía civil; además, porque tendría que reclamar ante el Estado, lo que lo convertiría en juez y parte, dejándola en estado de indefensión. La Corte decidió confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la mujer.

Problema jurídico planteado

¿La interpretación de que los ciudadanos deben reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por la vía administrativa desnaturaliza el derecho consagrado en el artículo 113 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

La interpretación de que los ciudadanos deben reclamar la responsabilidad al Estado por la vía administrativa no desnaturaliza el derecho reconocido en el artículo 113 constitucional por las siguientes razones: a) dicho artículo no obliga en sí mismo a los particulares a tramitar sus reclamos por esa vía, como tampoco les garantiza a estos un derecho a escoger la vía jurisdiccional que prefieran; b) el artículo establece un régimen específico de responsabilidad extracontractual para el caso de que los daños deriven de la actividad administrativa irregular, da cabida a la indemnización integral de todos los daños, ya sean daños materiales, personales y/o morales, además de que no hace desaparecer la responsabilidad contractual del Estado, que sigue existiendo y puede ser reclamada por la vía que corresponda; y c) no es cierto que en la vía administrativa el Estado sea juez y parte, de un modo que deje al particular en estado de indefensión, pues existe un amplio cuerpo de reglas de derecho administrativo más beneficiosas que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual.

Justificación del criterio

A juicio de la Suprema Corte, "la necesidad de solicitar responsabilidad al Estado por la vía administrativa no desnaturaliza el derecho reconocido en el artículo 113 [constitucional]." (Pág. 16, párr. 2).

Refiriéndose al Amparo en Revisión 903/2008, "la Corte señaló que el artículo 113 [constitucional] no obliga en sí mismo a los particulares a tramitar sus reclamos de responsabilidad administrativa del Estado a través de la vía administrativa: su objeto central es establecer un contenido sustantivo, conceder un derecho constitucional a los ciudadanos, no establecer una división competencial específica —entre el ámbito de la jurisdicción civil o

administrativa, por ejemplo— ni dar cobijo a una división competencial específica previamente existente. Sin embargo, dijo la Corte, eso tampoco significa que la Constitución garantice a los particulares un derecho fundamental a escoger entonces la vía jurisdiccional que prefieran; la cuestión, dijo la Corte, puede ser regulada por los distintos órdenes jurídicos y se da la circunstancia, subrayó la Corte, de que la vía administrativa había sido la escogida por el legislador en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin que la recurrente hubiera dado argumentos que mostraran que sus disposiciones redundaran en una vulneración de los contenidos sustantivos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional." (Pág. 18, párr. 2).

"En el caso concreto, y a la luz de los dos argumentos fundamentales esgrimidos por la recurrente, no puede concluirse que la obligación de ir a la vía administrativa, y no a la civil, implique una desnaturalización del derecho consagrado en el artículo 113 [Constitucional]. La quejosa aporta, como decimos, dos argumentos en apoyo de su posición: en el primero sostiene que la desnaturalización vendría del hecho de no poderse reclamar, en la vía administrativa, el mismo tipo y número de daños reclamables ante un juez civil; en el segundo sostiene que ello derivaría del hecho de que tener que reclamar ante el Estado implica convertirlo en juez y parte." (Pág. 19, párr. 2).

"[A] diferencia de lo que sugiere el recurrente, que la regulación de la Ley analizada haga desaparecer toda la responsabilidad no extra contractual por la que antes uno podía reclamar al Estado. La responsabilidad contractual, derivada de contratos, y en particular la responsabilidad laboral que pueda tener respecto de sus trabajadores o sus causahabientes desaparezca. Este tipo de responsabilidad sigue existiendo y puede ser reclamada por la vía que corresponda. Lo que hace el artículo 113 [Constitucional] es establecer un régimen específico de responsabilidad extracontractual para el caso de que los daños que repercutan en la esfera de uno sean daños derivados de la actividad administrativa irregular, y los daños indemnizables, como hemos visto, son todo tipo de daños derivados de esa actividad irregular: materiales, personales y morales. A diferencia de lo que sostienen los agravios, la Ley da cabida a la indemnización integral de todos los daños sufridos por actividad estatal irregular, de la naturaleza que sean." (Pág. 23, párr. 4).

"El hecho mismo de que en una parte del artículo 2 de la Ley [Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado] referida se establezca que '[l]os preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones'. El argumento es, entonces, infundado: no es cierto que el Colegiado opere con una interpretación equivocada del contenido del derecho del artículo 113 [Constitucional] cuando considera aplicable al caso la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 24, párr. 2).

Sobre el argumento de que tener que reclamar por la vía administrativa, versus la civil, desnaturalizaría el derecho del artículo 113 Constitucional, la Corte dijo que "no es cierto que la ley [federal de responsabilidad patrimonial del estado] establezca un mecanismo de decisión en el que el Estado sea juez y parte de un modo que lo deje —según vendría a sugerir el agravio— en la indefensión, o que establezca reglas procedimentales que no se comparen con las propias de la tramitación de estos asuntos en la vía civil. El hecho de acudir en primera instancia a la propia administración pública no es algo anómala ni perjudicial para el ciudadano. La responsabilidad de la administración pública para resolver en su seno, en primera instancia, la inmensa cantidad de cuestiones que pueden surgir a raíz del despliegue cotidiano de la actividad de la administración y de la prestación de los servicios públicos es algo distintivo del Estado contemporáneo y viene amparada por un amplio cuerpo de reglas de derecho administrativo cuya existencia no va en detrimento de la posición jurídica del ciudadano. Al contrario: las reclamaciones en la vía administrativa permiten a los ciudadanos resolver muchos problemas sin necesidad de incoar el siempre prolongado camino de acceder a los tribunales. En este caso, además, la posición jurídica del ciudadano se ve reforzada por el cambio que el artículo 113 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizan en las reglas para la acreditación del actuar del Estado, el tipo de daño y del nexo causal, más beneficiosas que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual.

En segundo lugar, hay que decir que según muestra el artículo transcrito, después de la resolución administrativa uno puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual si bien y de modo evidente, es una entidad estatal, ya será típicamente distinta de la entidad estatal a la que el particular imputa el daño. Y finalmente, quedará abierta como siempre la vía de los tribunales federales de amparo, lo cual confirma la inexactitud de sostener que es una interpretación errada y desnaturalizadora de la Constitución afirmar que no resulta contrario a la misma confirmar que los daños sufridos por una actuación administrativa como la que denuncia la quejosa y ahora recurrente deben ser reclamados por la vía administrativa, no por la civil." (Pág. 24, párr. 4 y pág. 25, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012⁷¹

Razones similares en el AD 23/2015

Hechos del caso

Un hombre acudió por atención médica a una Unidad Médico Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tras ser remitido a la especialidad de urología, el hombre

⁷¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

se sometió a una cirugía. Al ser dado de alta, no reportó que había presentado complicaciones. Sin embargo, tras la operación comenzó a presentar dolor en diversas partes del cuerpo, además de alteraciones en la sensibilidad y disminución de la fuerza con dificultad para caminar, entre otros síntomas. Por lo anterior, fue trasladado a un hospital y, tras ser dado de alta, se le prescribió un tratamiento de medicina física y rehabilitación. No obstante, el paciente no se recuperó plenamente y quedó impedido para caminar sin ayuda de aparatos ortopédicos. Debido a lo anterior, la madre del paciente presentó una queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este proceso culminó con la determinación del Instituto de la existencia de responsabilidad médica civil y la fijación de una indemnización.

Posteriormente, el hombre demandó en la vía civil el pago del daño moral, la responsabilidad civil y la declaración judicial de que el Instituto demandado tiene la obligación de pagarle sus gastos médicos, hospitalarios y viáticos, para que sea atendido en el país o en el extranjero y supla, en la medida de lo posible, el daño irreversible que le fue ocasionado a causa de la negligencia e impericia por parte del Instituto demandado, entre otras prestaciones. El Instituto interpuso una excepción de incompetencia por declinatoria, la cual fue declarada fundada. En contra de esta decisión, el hombre promovió un amparo directo, pues argumentó que, de acuerdo con el derecho aplicable, era posible elegir la vía civil o administrativa para reclamar negligencia médica de una institución pública de salud. Sin embargo, el tribunal determinó negarlo, pues precisó que la responsabilidad del Estado por daños derivados de su actividad administrativa irregular debe reclamarse en la vía administrativa en contraposición a la vía civil. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado resolvió remitir el asunto a la Suprema Corte, la cual admitió el recurso y lo remitió a la Primera Sala. Ésta resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es la vía procesalmente idónea para exigir al Estado la reparación del daño derivado de la negligencia médica de instituciones públicas de salud?
2. ¿El procedimiento de queja administrativa regulado por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social que inició la madre del afectado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social es diverso a la reclamación que da lugar al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterios de la Suprema Corte

1. La vía procesalmente idónea para exigir al Estado la reparación del daño derivado del actuar negligente de las instituciones de salud públicas es la vía administrativa.

2. El procedimiento de queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social que inició la madre del afectado ante el IMSS es diverso a la reclamación que da lugar al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto que cumplen objetos diversos, no pueden equipararse procesalmente y sus resoluciones no atienden los mismos requisitos legales.

Justificación de los criterios

1. En lo que respecta a la vía procesalmente idónea para reclamar los daños derivados de negligencia médica, la Corte determinó que "existen diversas alternativas, cuya elección dependerá del carácter del demandado y del tipo de responsabilidad que se pretenda demandar. Los procesos con un objeto sancionador consisten en el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos y el proceso penal. Los procesos con fines indemnizatorios son la vía civil, si se demanda al médico en lo particular; o bien, la vía administrativa, si se demanda al Estado." (Pág. 50, párr. 1).

La Corte especificó que "la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tuvo como objetivo propiciar la unificación normativa en un solo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas controversias derivadas de su actividad administrativa se resolverían exclusivamente en la vía administrativa." (Pág. 57, párr. 2). Por ende, determinó que "respecto a la constitucionalidad de la vía administrativa como aquella que debe ser transitada para exigir la reparación de los daños causados por la actuación irregular del Estado, resulta infundado el agravio consistente en que no puede condicionarse la impartición de justicia al trámite de un procedimiento administrativo", (pág. 58, párr. 2) y citando el Amparo Directo en Revisión 1044/2011, concluyó que "el proceso administrativo, que se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no desnaturaliza el derecho consagrado en el artículo 113 constitucional." (Pág. 59, párr. 3). En este sentido, la determinación de que la vía procedente es la administrativa, no impide que se ejerza el derecho a la salud y a una indemnización justa.

2. El quejoso argumentó que "determinar que la vía idónea es la administrativa, impide el ejercicio del derecho a la indemnización contenido en el artículo 113 constitucional, vulnerándose con ello además, su derecho a la salud. Lo anterior debido a que la madre del afectado inició un procedimiento de queja [regulado por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social] ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya resolución no fue combatida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la emisión del acto." (Pág. 67, párr. 2).

La Corte resolvió que "[d]icho argumento resulta infundado toda vez que el recurrente tiene expedita la vía administrativa para reclamar la reparación de los daños sufridos derivados de la prestación deficiente del servicio público de salud, en tanto que la

resolución que de autos se advierte emitió el Consejo Consultivo Delegacional del Estado de México Poniente, número de Acuerdo *****/2010/*****, no puede considerarse como la determinación administrativa que en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado Administrativo, decide sobre las reclamaciones que se tramitan ante la dependencia o entidad responsable." (Pág. 67, párr. 3). Esto, porque el Acuerdo que resuelve tal procedimiento no cumple con los requisitos mínimos que establece el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y está fundado y motivado en leyes diversas a la de la materia. [...] En este sentido, la Corte concluyó que "el procedimiento de queja, que de autos se advierte inició la madre del afectado, es diverso a la reclamación que da lugar al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto: (1) cumple un objeto diverso al de la Ley de la materia; (2) no puede equipararse procesalmente a la reclamación; y (3) no atiende a los requisitos que deben contener las resoluciones que determinen la responsabilidad patrimonial del Estado. [...] Equiparar ambos recursos equivaldría a desconocer el objeto y sentido de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la cual da vigencia al derecho de indemnización establecido en el artículo 113 constitucional, mismo que en el caso de la prestación deficiente de los servicios públicos de salud está en estrecha relación con el derecho a la salud." (Pág. 77, párrs. 1 y 2).

Finalmente, la Corte señaló que el recurrente "tiene expedita la vía administrativa para tramitar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo." (Pág. 78, párr. 1).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1277/2012, 29 de agosto de 2012⁷²

Hechos del caso

Los padres de dos niñas, por propio derecho y en representación de sus hijas, interpusieron un juicio ordinario civil en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por negligencia médica cometida en contra de la madre. La paciente argumentó que el acto médico afectó su calidad de vida personal, familiar y laboral por falta de una atención médica adecuada. Argumentó que la intervención quirúrgica que le realizaron le ocasionó la mutilación de la mitad del maxilar superior izquierdo, por lo que reclamó el pago de una indemnización por daño material. También exigió una indemnización por concepto de daño moral, debido a que la negligencia del personal médico del ISSSTE le provocó depresión y desesperación, lo que afectó su autoestima y a su familia. Finalmente, reclamó el pago por concepto del perjuicio que se le

⁷² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

ocasionó al tener que solicitar licencias sin goce de sueldo en su empleo en la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras prestaciones.

En sentencia de primera instancia, el juez declaró parcialmente fundadas las prestaciones, por lo que se condenó al Instituto al pago de una indemnización a favor de la paciente por reparación de daño material y otra a favor de todos los miembros de la familia por reparación de daño moral, mientras que se absolvió al Instituto del resto de las prestaciones reclamadas. Ambas partes interpusieron recursos de apelación, no obstante, se confirmó la sentencia.

Inconforme, el ISSSTE promovió un amparo directo. Este amparo fue resuelto en el sentido de amparar al Instituto, pues el Tribunal Colegiado determinó que con fundamento en el artículo 113 constitucional y su ley reglamentaria, la autoridad competente para conocer de la acción era la administrativa y no la autoridad civil. Como consecuencia, la familia interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto resolvió remitirlo a la Suprema Corte, la cual se avocó a su estudio al tratarse de un asunto que versaba sobre la interpretación de un precepto de la Constitución. Finalmente, la Corte determinó confirmar la sentencia recurrida y señaló que la familia tiene expedita la vía administrativa para tramitar el recurso de reclamación ante el ISSSTE conforme al procedimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que de hacerlo, se tomarían en cuenta las actuaciones realizadas en la vía ordinaria civil para interrumpir la prescripción, pues al momento del inicio del juicio no existía un pronunciamiento de la Suprema Corte sobre cuál era la vía procesal idónea para demandar al Estado la reparación de los daños derivados de negligencia médica.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la vía procesal adecuada para exigir al Estado la reparación de los daños por su actuar irregular a causa de una negligencia médica?

Criterio de la Suprema Corte

La vía procesal adecuada para exigir la reparación de los daños causados por la actuación irregular del Estado, generada por el actuar negligente del personal médico de las instituciones de salud públicas, es la vía administrativa.

Justificación del criterio

La Corte comenzó haciendo referencia a la sentencia recurrida, en la que el órgano colegiado "concluyó que la reclamación de daño patrimonial y moral que ***** y otros atribuyen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, derivada de negligencia en la prestación del servicio médico, se adecua al concepto de

‘actividad administrativa irregular’ que recoge el artículo 113, párrafo segundo, constitucional y el precepto 1o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Por tanto, la vía idónea para demandar al Estado la indemnización de los daños originados por su actuar irregular es la administrativa y no la civil." (Párr. 31). La Corte determinó que este criterio es congruente con el Amparo Directo en Revisión 10/2012, en el que la Corte realizó "una interpretación del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estimó que el legislador cuenta con un margen para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. En ese sentido, por cuanto hace al ámbito federal, se estimó que el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Párr. 32).

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 210/2012, 17 de octubre de 2012⁷³

Hechos del caso

La parte afectada en el amparo resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por ese Colegiado y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ambos determinaron, entre otras cuestiones, de acuerdo con el artículo 113 constitucional vigente en ese momento, que preveía la responsabilidad patrimonial del Estado, si la atención médica prestada por Institutos de Seguridad Social debía considerarse comprendida dentro de las "actividades administrativas irregulares", para determinar si correspondía conocer de la acción a la autoridad administrativa o a la civil.

En el primer asunto resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil, una persona demandó de un instituto de seguridad social federal el pago de los daños y perjuicios ocasionados por negligencia médica, el pago de daño moral y otras prestaciones. El Tribunal determinó que cuando el acto reclamado deriva de la impericia y negligencia médica del personal médico del Instituto, la prestación no es administrativa, sino que consiste en una reclamación civil hecha al organismo público descentralizado que actúa en un plano de coordinación como prestador de un servicio médico. De modo que no se podía considerar un acto administrativo irregular, pues éste debería necesariamente provenir de un plano de supra a subordinación.

Por otro lado, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió un amparo en el que dos padres, por su propio derecho y en representación de sus dos hijas,

⁷³ Ponente: Ministro Arturo Zaldívar. Puede consultar la votación de este asunto aquí: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=139129>

demandaron en la vía ordinaria civil de otro instituto de seguridad social federal, el pago de los daños y perjuicios ocasionados por negligencia e impericia médica, el pago de daño moral y diversas prestaciones. El Tribunal resolvió que la reclamación de daño patrimonial y moral al Instituto se adecuó al concepto de "actividad administrativa irregular" del artículo 113 constitucional y el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que la vía apropiada era la administrativa y no la civil.

La Suprema Corte confirmó la existencia de la contradicción de criterios y determinó que deben de prevalecer con carácter de jurisprudencia las tesis de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL." y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE), ES LA ADMINISTRATIVA."

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la vía procesal adecuada para exigir la reparación de los daños a un instituto de seguridad social del Estado federal, por negligencia médica ocasionada por el actuar irregular del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La vía procesal adecuada para demandar al Estado la reparación de los daños derivados de la atención médica negligente prestada por los institutos de seguridad social del Estado Federal es la administrativa.

Justificación del criterio

La Corte estableció que "la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños derivados de la atención médica negligente prestada por el Estado Federal, es la administrativa". (Pág. 51, párr. 4).

La Corte citó los amparos directos en revisión 10/2012 y 1277/2012, para concluir que "los procesos con fines indemnizatorios son la vía civil, si se demanda al médico en lo particular, o bien, la vía administrativa, si se demanda al Estado. En relación con esta última indemnización, el artículo 113 constitucional dejó un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual podía hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, y acorde con el contenido del artículo transitorio respectivo, se dejó a la libre determinación del legislador la configuración del marco normativo en

tratándose de la reparación del daño ocasionado por una actividad irregular del Estado. Ahora bien, si en el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para lo cual se derogaron los artículos 1927 del Código Civil Federal y 33 y 34, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunado a que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su Capítulo III, establece el procedimiento que habrá de seguirse para exigirse la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales. Es inconcuso que la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños derivados de la atención médica negligente prestada por institutos de seguridad social del Estado Federal (***** e *****), es la administrativa". (Pág. 57, párrs. 2 y 3 y pág. 59, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 15/2015, 15 de abril de 2015⁷⁴

Hechos del caso

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ese órgano jurisdiccional y el sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ambos Colegiados se pronunciaron sobre si la queja médica prevista en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) es la vía adecuada para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado y la indemnización por los daños resultantes de una negligencia médica producida por el personal médico adscrito al referido instituto.

El asunto resuelto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito tiene origen en una demanda ordinaria civil que reclamaba al ISSSTE el pago de una indemnización por daño material y moral derivado de una negligencia médica. El ISSSTE interpuso una excepción por incompetencia, la cual fue declarada inoperante, contra lo que el Instituto promovió un amparo indirecto. La Jueza de Distrito concedió el amparo por considerar que el asunto no podía ser analizado conforme a las reglas del derecho común, sino que debía formularse en términos de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El demandante originario promovió un recurso de revisión que fue resuelto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil, el cual modificó la sentencia para que se decretara que la competencia para conocer de la causa radicaba en el Comité de Quejas

⁷⁴ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

Médicas del ISSSTE, conforme a lo previsto en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE.

A partir de la resolución, el Tribunal emitió la tesis aislada titulada "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN POR UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO, PRESTADO POR MÉDICOS ADSCRITOS AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CORRESPONDE AL COMITÉ DE QUEJAS MÉDICAS DE DICHO INSTITUTO; POR LO QUE, DE RESULTAR FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA OPUESTA EN EL JUICIO ORDINARIO CIVIL, DEBE DECLINÁRSELE COMPETENCIA Y ENVIÁRSELE LAS ACTUACIONES".

Por otra parte, el asunto resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito devino de una reclamación de responsabilidad patrimonial por concepto de daño personal y moral sufrido por las deficiencias en los servicios médicos, promovida ante el Director de un Hospital Regional del ISSSTE, quien se declaró incompetente con base en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE. En contra de dicha determinación, el afectado promovió un amparo indirecto que le fue negado. Por último, el reclamante interpuso un recurso de revisión que fue conocido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el cual resolvió revocar la sentencia con motivo de que el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE no puede sustentar la incompetencia del Director responsable, al no regular la tramitación de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, sino de las quejas médicas y solicitudes de reembolso del Instituto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció del asunto, determinó existente la contradicción de tesis planteada y resolvió que prevalecerá con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE UN SERVICIO MÉDICO DEL ISSSTE. PARA EXIGIRLA PROCEDE LA RECLAMACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

Problema jurídico planteado

¿La queja médica prevista en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE es la vía adecuada para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado y la indemnización por los daños resultantes de una negligencia médica producida por el personal médico adscrito al referido instituto?

Criterio de la Suprema Corte

La queja médica prevista en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE no es la vía adecuada para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para exigir el pago de una indemnización por el presunto daño derivado de una negligencia médica por parte del ISSSTE, la vía adecuada es el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Justificación del criterio

De los artículos 17, 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Corte apreció "que el legislador federal estableció que para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, el interesado debe presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable." (Párr. 22).

Del artículo 18 de la misma Ley, "se desprende, que el particular debe presentar su reclamación 'conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo'; y precisamente en este punto se requiere la interpretación de esta Segunda Sala, pues la discrepancia de criterios consiste en determinar si el procedimiento debe tramitarse exclusivamente conforme a dicho ordenamiento, o si tratándose del caso específico de una reclamación por malpraxis médica es válido y necesario tramitarla mediante el procedimiento que se diseña en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE." (Párr. 24).

A juicio de la Corte, "la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé las reglas procesales necesarias para regular el procedimiento ante cualquier entidad pública para reclamar la responsabilidad objetiva del Estado. Esta disposición legal se interpreta, por lo tanto, en el sentido de que el acto administrativo consistente en otorgar o negar una indemnización por concepto de responsabilidad objetiva del Estado por una malpraxis médica por parte del ISSSTE, debe perfeccionarse mediante un procedimiento seguido con las formalidades que se establecen en la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por lo tanto, el procedimiento que habrá de seguirse para exigir la responsabilidad patrimonial del ISSSTE por una malpraxis médica inicia a través del recurso de reclamación, cuyo trámite deberá desahogarse de acuerdo a las reglas que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo." (Párrs. 25 y 26).

"Ahora bien, es cierto que el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de agosto de dos mil once, señala en su artículo 1o., que: *'El presente Reglamento tiene por objeto regular la recepción, atención y resolución de las quejas médicas que soliciten o no el pago de una indemnización y de las solicitudes de reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, derivadas de la imposibilidad, negativa, deficiencia médica o administrativa en la prestación de los servicios de salud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (...); sin embargo, no puede*

considerarse que en este Reglamento se regule la reclamación en sede administrativa a que se refiere el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues de su lectura se observan las siguientes diferencias respecto al procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [...]. Órgano ante quien se promueve: el Reglamento establece que la promoción del recurso debe hacerse ante la Unidad de Atención al Derechohabiente y Comunicación Social de la Delegación que corresponda al último domicilio del recurrente y no ante la dependencia o entidad presuntamente responsable." (Párrs. 30 y 31). (Énfasis en el original).

"INTERVENCIÓN DEL AFECTADO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO: el Reglamento no prevé la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas y alegar, mientras que [...] esta posibilidad [sí] se da en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo." (Párr. 32).

"CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN FINAL: el Reglamento señala que deberá contener los razonamientos médico-jurídicos, la fundamentación y motivación y, en su caso, el monto de la Indemnización; mientras que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, exige como elementos mínimos el relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación." (Párr. 33).

"Revisión en sede administrativa de la resolución que niegue la indemnización o no satisfaga al promovente: el Reglamento prevé un plazo de diez días para la interposición del recurso de reconsideración, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece un plazo de quince días para promover el recurso de revisión." (Párr. 34).

Por todo lo anterior, la Corte concluye que sí existe contradicción de tesis y que "el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE, no regula el medio procesal para hacer valer la reclamación a que se refiere el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que para exigir el pago de una indemnización por el presunto daño derivado de una mala praxis médica por parte del ISSSTE, la vía adecuada no es la queja a que se refiere el reglamento en mención, sino el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo." (Párr. 35)

Por lo tanto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis titulada "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE UN SERVICIO MÉDICO DEL ISSSTE. PARA EXIGIRLA PROCEDE LA RECLAMACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

Hechos del caso

El 24 de septiembre de 2011 una patrulla de la policía municipal de León, Guanajuato, atropelló a un menor de edad, ocasionándole la muerte. La madre de éste demandó en la vía ordinaria civil a la Presidencia municipal de León el pago de una indemnización por reparación de los daños por la muerte de su hijo, el daño moral y el pago de costas. Un Juzgado de lo Civil de León, conoció del asunto y declaró la incompetencia por materia para conocer las acciones, además condenó a la madre del menor al pago de costas procesales. La demandante interpuso un recurso de apelación, mismo que confirmó la resolución apelada. Inconforme, la demandante promovió un amparo directo que le fue concedido sólo para efectos de dejar insubsistente la resolución reclamada y emitir una nueva para subsanar un vicio de forma. Frente a la nueva resolución, la madre del menor interpuso un amparo.

El Tribunal Colegiado que conoció del asunto resolvió negar el amparo, pues, entre otras cosas, consideró que los hechos atribuidos al policía los había realizado en su calidad de servidor público de la administración pública municipal de León, Guanajuato (hipótesis en la que procede la vía administrativa) y no por derecho propio (hipótesis en la que procedería la vía civil); que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, así como que la vía para reclamar es la administrativa, no la civil.

La madre promovió un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte, en el que argumentó que el Tribunal Colegiado se abstuvo de pronunciarse sobre el hecho de que la Sala civil no entró al estudio de fondo, y que la improcedencia le negaba el acceso a la justicia, traducido en el pago de la reparación por el daño que sufrió. La Corte determinó confirmar la sentencia recurrida, pues procedía la vía administrativa y no la civil. Sin embargo, la Corte recordó que el plazo para reclamar en la vía administrativa quedó interrumpido con la admisión de la demanda realizada por el Juez Civil de Primera Instancia.

Problema jurídico planteado

¿La determinación de que la vía para reclamar la responsabilidad patrimonial de Estado era la administrativa vulnera el derecho de acceso a la justicia de la persona, dejándola sin el pago de una reparación del daño a que tiene derecho?

⁷⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Criterio de la Suprema Corte

La determinación de que la vía para reclamar la responsabilidad patrimonial de Estado era la administrativa no deja a la persona afectada sin posibilidad de reclamar, pues si se hizo el reclamo a través de la vía civil y el juez no se declaró incompetente para conocer del asunto, el plazo para reclamar la indemnización en la vía administrativa debe tenerse por interrumpido desde el momento en que dicho juez admitió la demanda.

Justificación del criterio

La Corte señaló que "de conformidad con la fracción I del artículo 51 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, el derecho de la quejosa para reclamar en la vía administrativa la indemnización por responsabilidad del Municipio de León, prescribió desde el veinticinco de septiembre de dos mil doce; **sin embargo**, es de señalarse que esta Primera Sala ha considerado que si se reclama la reparación de los daños causados por el Estado a través de la vía civil y el juez no se declara incompetente para conocer del asunto, debe tenerse por interrumpido el plazo para reclamar la indemnización en la vía administrativa, desde el momento en que dicho juez admitió la demanda." (Párr. 46). (Énfasis en el original).

La Corte recordó que el anterior criterio se encuentra contenido en la tesis de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR CIVIL ADMITE LA DEMANDA." (Párr. 47).

En esas condiciones, la Corte concluyó que "la autoridad administrativa no podrá considerar prescrito el plazo que la parte afectada tiene para reclamar, la indemnización por responsabilidad objetiva del Municipio de León, Guanajuato, a través del procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, por los hechos referidos en esta resolución, pues tal plazo quedó interrumpido con la admisión de la demanda realizada por el Juez Séptimo de lo Civil de Partido Judicial de León, Guanajuato, con fecha tres de mayo de dos mil doce." (Párr. 48). (Énfasis en el original).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5807/2014, 30 de septiembre de 2015⁷⁶

Hechos del caso

Al entonces Director General de la Policía Ministerial del estado de San Luis Potosí le fue seguido un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito

⁷⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Sin embargo, un Juzgado de Distrito lo absolvió y un Tribunal Unitario confirmó la resolución. Por considerar que dos agentes hicieron manifestaciones falsas dentro del proceso penal, la persona anteriormente procesada demandó en la vía civil la declaración judicial de que la Secretaría de Estado y estos agentes incurrieron en conductas ilícitas generadoras de daño moral, por lo que exigió el pago de una indemnización, entre otras cosas.

El Juez de Primera Instancia declaró procedente la vía civil y condenó a la dependencia demandada, entre otras cosas, a pagar una indemnización económica por el daño moral causado. Dicha determinación fue confirmada en segunda instancia. Inconforme, la Secretaría interpuso un amparo directo, pero el Tribunal Colegiado se lo negó, para lo que realizó una interpretación directa del artículo 113 de la Constitución, en el sentido de que para determinar la vía en que debe reclamarse la responsabilidad por daño moral a una dependencia del Estado, deben tomarse en consideración los hechos en que se sustenta dicho reclamo, a fin de conocer si en el daño causado por los servidores públicos existió dolo o intención (responsabilidad subjetiva e indirecta); lo que, a decir del Tribunal Colegiado, está sujeto a las disposiciones del derecho civil, o bien, si carece de esos elementos (responsabilidad objetiva y directa), en cuyo caso resulta aplicable el derecho administrativo.

La Secretaría interpuso un recurso de revisión que fue admitido por la Corte, la cual revocó la sentencia recurrida por considerar que la interpretación del Tribunal Colegiado habilitaba la procedencia de reclamaciones en diferentes vías a la administrativa, cuando esta última es la única que procede para reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la vía procesalmente idónea para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 113 de la Constitución Federal deja un amplio margen al/la legislador/a para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado; sin embargo, la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tuvo como objetivo unificar la normativa en la materia y estableció que las controversias se resolverían exclusivamente en la vía administrativa, por lo que no resulta relevante conocer si en el daño causado existió dolo cuando carece de esos elementos.

Justificación del criterio

"Respecto a la **vía procesalmente idónea** para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, [la] Primera Sala [ha dicho] que el artículo 113 de la Constitución Federal, deja un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que señala que: 'los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.'" (Párr. 59). (Énfasis en el original).

"La creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tuvo como objetivo propiciar la unificación normativa en un solo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas controversias derivadas de su actividad administrativa se resolverían exclusivamente en la vía administrativa." (Párr. 65).

"[La] Primera Sala considera fundados los agravios de la recurrente, pues efectivamente el Tribunal Colegiado realizó una interpretación del artículo 113 de la Constitución Federal que no es acorde con la interpretación que respecto de dicho precepto ha establecido este Alto Tribunal, que reiteradamente ha señalado a la vía administrativa como aquella que debe ser transitada por los particulares para exigir la reparación de los daños causados por la actuación irregular del Estado." (Párr. 66) (Énfasis en el original).

"[E]l Tribunal Colegiado convalidó la procedencia de la vía civil [...], bajo la premisa esencial de que, conforme al artículo 113 de la Constitución Federal, **para determinar la vía en que debe reclamarse el daño moral a una dependencia del Estado deben tomarse en consideración los hechos en que se sustenta dicho reclamo, a fin de conocer si en el daño causado por los servidores públicos existió dolo o intención** (responsabilidad subjetiva e indirecta) **lo que, a decir del Tribunal Colegiado, está sujeto a las disposiciones del derecho civil**, o bien, si carece de esos elementos (responsabilidad objetiva y directa) resulta aplicable el derecho administrativo. [...] Con dicho pronunciamiento, [...] el Tribunal Colegiado efectuó una interpretación que habilita la procedencia de reclamar al Estado responsabilidad de carácter subjetivo e indirecto en la vía civil, lo que [...] no es acorde con la interpretación y finalidad que este Alto Tribunal ha reconocido que tiene el artículo 113 de la Constitución Federal, esto es, que al Estado se le puede reclamar, exclusivamente, responsabilidad objetiva y directa en la vía administrativa." (Párrs. 68 y 69). (Énfasis en el original).

"En este orden de ideas, es claro que el artículo 113 de la Ley Fundamental establece, exclusivamente, a la vía administrativa como aquella procedente para reclamar responsabilidad objetiva y directa del Estado, sin que para tales efectos sea válido diferenciar entre si lo reclamado por los particulares es inherente a la responsabilidad subjetiva e indirecta de los servidores públicos adscritos a una determinada dependencia de la administración pública para hacer procedente la vía civil, pues ello no es acorde con el alcance

que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado tiene el precepto constitucional de referencia. De ahí lo fundado de los agravios en estudio." (Párr. 71).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017⁷⁷

Hechos del caso

Tras sufrir violencia familiar, una mujer fue canalizada junto con sus dos hijos a un albergue dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. En el albergue había un brote de varicela, enfermedad de la que se contagió su hija. La niña fue valorada por la médica del albergue; posteriormente, fue trasladada a un Hospital Pediátrico, dependiente de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, en donde falleció el 13 de abril de 2004.

El 11 de abril de 2006 la madre demandó, vía ordinaria civil, el pago por el daño moral causado por el fallecimiento de su hija en contra del personal del albergue, el médico del Hospital Pediátrico, el Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, todos de la Ciudad de México. El asunto prosiguió por la vía civil, pues la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal entró en vigor hasta el 1 de enero de 2009, casi cinco años después del fallecimiento y a tres de presentada la demanda.

Durante el procedimiento se apeló la decisión del juez civil y se interpusieron cinco juicios de amparo. De la secuencia procesal quedó comprobada la responsabilidad civil a cargo del personal médico y el Gobierno de la Ciudad de México, así como la cuantificación de una indemnización por 15 millones de pesos. Luego, la madre interpuso un último amparo, que fue atraído por la Corte.

El asunto requería el pronunciamiento de la Corte respecto a los parámetros que deben primar para determinar el monto que debe resarcirse a la víctima en una demanda de daño moral cuando el obligado es un ente público; respecto a si existe cierta presunción de que, al mermar el patrimonio de dicho ente, se podría afectar al resto de la ciudadanía; así como, a si era posible establecer el pago por daños punitivos en favor de la madre y la aplicación de la perspectiva de género para cuantificar los montos de indemnización por responsabilidad del Estado.

La Corte determinó amparar a la madre, para efecto de que el monto de la indemnización aumentara a 20 millones de pesos, bajo las consideraciones siguientes: se reconoció la inaplicabilidad de una dimensión punitiva; que existía una alta capacidad económica del Gobierno e inexistencia de razones para justificar que, a la luz del marco normativo y

⁷⁷ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

presupuestario vigente, una indemnización mayor afectaría el interés de la ciudadanía; que el Gobierno de la Ciudad de México se encontraba en una posición especial de garante; así como también se advirtió la necesidad de introducir una perspectiva de género en la reparación del daño.

Problema jurídico planteado

¿Es justificable que el juicio se tramite por vía civil, pese a que, como en este caso, se involucre la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México por hechos que podrían ser considerados como actividad irregular?

Criterio de la Suprema Corte

En este caso está justificado que el juicio se haya tramitado por vía civil pese a involucrar la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México, pues la vía vigente al momento de ser presentada la demanda era la civil.

Justificación del criterio

De acuerdo con la Corte: "El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el Título Cuarto de la Constitución y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113, mediante el cual se incorporó al orden constitucional mexicano el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa." (Pág. 32, párr. 2). "[E]l 13 de abril de 2004, se registró el fallecimiento de la niña. A finales de ese mismo año, el 31 de diciembre de 2004 entró en vigor la Ley Federal para la Responsabilidad Patrimonial del Estado; sin embargo, el ordenamiento local seguía sin expedirse. A dos años de la muerte [de su hija], el 11 de abril de 2006, la señora promovió el juicio ordinario civil que dio origen al presente juicio de amparo. Finalmente, casi cinco años después del fallecimiento y a tres de presentada la demanda, el 1 de enero de 2009 entró en vigor la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal. En estos términos, toda vez que la vía vigente al momento de ser presentada la demanda era la civil, es correcto que el asunto se haya tramitado como un juicio civil en lugar de uno de responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 33, párrs. 1, 2, 3 y 4).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6471/2016, 10 de mayo de 2017⁷⁸

Hechos del caso

Una mujer tramitó un procedimiento de queja administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con motivo del fallecimiento de su hijo recién nacido, al que se

⁷⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

le negó atención médica oportuna. El IMSS emitió una resolución en donde determinó el pago de una indemnización, la rescisión del trabajador involucrado con la negativa de atención al niño y ordenó la aplicación de medidas preventivas para evitar futuros casos. Por lo tanto, el IMSS y los padres del niño realizaron un convenio donde el Instituto aceptó y realizó la entrega de la cantidad determinada como indemnización.

Posteriormente, la madre inició una reclamación por la responsabilidad patrimonial del IMSS, misma que fue declarada improcedente por dicho Instituto, por considerar que el pago de la indemnización derivada de la queja administrativa había satisfecho las pretensiones de la reclamante. La madre promovió un juicio de nulidad en contra de esta determinación, pero el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la decisión.

Inconforme, la reclamante interpuso un amparo directo, argumentando que la indemnización obtenida correspondía a una acción diferente a la intentada en ese momento, además de no habersele otorgado una indemnización por daño moral. El Tribunal Colegiado de conocimiento negó el amparo, pues de una interpretación del artículo 113 constitucional, entonces vigente, consideró equivalentes las indemnizaciones del procedimiento de queja administrativa y de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, la madre promovió un recurso de revisión, que fue de conocimiento de la Corte, la cual concedió el amparo por considerar, entre otras cosas, que la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado fue incorrecta, debido a que los procedimientos de queja administrativa ante el IMSS —cuyo fundamento es el artículo 296 de la Ley del Seguro Social— y los de responsabilidad patrimonial del Estado no son equivalentes, por lo que de forma preliminar no puede determinarse que la indemnización previamente obtenida haya reparado integralmente a la madre.

Problema jurídico planteado

¿La indemnización derivada de una queja administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye, por sí sola, la materialización plena del derecho a una reparación integral por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

La queja administrativa y el procedimiento de responsabilidad administrativa son procedimientos completamente diferentes, con objetos, finalidades, reglas y naturalezas diversas. En consecuencia, es incorrecto concluir, sin mayor análisis, que de llevarse a cabo un pago indemnizatorio derivado de una queja médica se está dando por cumplido el mandato de proteger el derecho tutelado por la Constitución Federal a una reparación integral. Para ello, es necesario confirmar que el pago recibido haya satisfecho plenamente el daño personal y moral causado.

Justificación del criterio

La Corte señaló que la queja administrativa tramitada ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo fundamento es el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, "no constituye una manifestación de la introducción de la responsabilidad objetiva y directa por la actividad irregular del Estado y el correlativo deber de indemnizar a los particulares." (Párr. 120). Ésta "tiene por objeto conocer las insatisfacciones de los usuarios, por actos u omisiones del personal institucional, vinculados con la prestación de los servicios médicos. En este sentido, la promoción de una queja administrativa origina una investigación oportuna, objetiva e imparcial de los hechos que la originaron a fin de conocer la actuación en la prestación de los servicios médicos a cargo del Instituto; realizar el análisis de los factores y causas que provocan las quejas; y aportar información a las áreas institucionales correspondientes, para que éstas adopten las medidas preventivas y correctivas necesarias. Por tanto, su objetivo principal es mejorar las prácticas institucionales más que reparar a los afectados por los daños sufridos, pues la indemnización únicamente se otorga si es solicitada por el quejoso y si la autoridad determina que su pago es debido para la reparación del daño". (Párrs. 122 y 123). Aunado a que "la indemnización que deriva de una queja médica fundada, no esclarece los rubros o elementos para su cuantificación, sino que remite a la legislación vigente, y en todo caso **ello deberá evaluarse en el caso concreto.**" (Párr. 131). (Énfasis en el original).

Por lo anterior, la Corte advirtió que "la queja administrativa y el procedimiento de responsabilidad administrativa son procedimientos completamente diferentes, con objetos, finalidades, reglas y naturalezas diversas. Y en consecuencia, es incorrecto concluir sin mayor análisis, que de llevarse a cabo un pago indemnizatorio derivado de una queja médica, se está dando por cumplido el mandato de proteger el derecho tutelado por la Constitución Federal a una reparación integral." (Párr. 132). Para llegar a esa conclusión "era necesario confirmar que el pago recibido satisfizo plenamente **el daño tanto personal como moral causado.**" (Párr. 133). (Énfasis en el original). Aunque sí "puede ocurrir que existan rubros indemnizatorios que se encuentren cubiertos por ambas instituciones jurídicas." (Párr. 134).

Por lo tanto, se concluyó que "es necesario que en aquellos casos en que se haya otorgado una indemnización previa, tramitada con fundamento en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, se calcule en el caso concreto, dentro del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, el monto, por rubros, que integran la reparación integral. Y sólo de manera posterior, y residual acreditar el monto de la indemnización otorgada en la queja administrativa." (Párr. 137).

Hechos del caso

La propietaria de un automóvil pretendió iniciar ante el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, un procedimiento por responsabilidad patrimonial para reclamar el pago de una indemnización, dado que mientras iba manejando en ese municipio cayó en una alcantarilla destapada, lo que le provocó diversas averías a su auto. El Ayuntamiento no admitió su demanda por considerar que la fundamentación de ésta no era aplicable a la causa, independientemente de que para ese tipo de trámites existiera un procedimiento administrativo de conciliación, por lo que dicha dependencia sólo tenía facultades jurisdiccionales de conciliación.

Inconforme, la persona interpuso un amparo indirecto. El Juez de Distrito, en lo que interesa, negó el amparo, pues consideró que era improcedente el trámite del recurso de reclamación, en la forma planteada por la afectada y que no se vulneraba su derecho de acceso a la justicia, dado que tenía a su alcance el procedimiento conducente. En contra de esa decisión, la persona promovió un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte, la cual determinó confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿La determinación del Juez de Distrito vulneró el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, al haber confirmado el desechamiento de su reclamación contra el Ayuntamiento de Sonora?

Criterio de la Suprema Corte

La determinación del Juez de Distrito no vulneró el derecho a la indemnización de la persona, pues ella tenía a su alcance el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previsto por la Ley de Justicia Administrativa —ambos del estado de Sonora— para reclamar la responsabilidad al Estado, por su actividad administrativa irregular, el cual cumplía con la exigencia del artículo 109, párrafo último, de la Constitución.

Justificación del criterio

La Corte resolvió que "en el estado de Sonora existe un procedimiento que cumple con la exigencia constitucional contenida en el actual artículo 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en tanto que, existe disposición legal expresa, en dicha entidad federativa, en la que se establece la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora para conocer y resolver de los juicios

⁷⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

en los que se reclame la responsabilidad civil objetiva al Estado, por su actividad administrativa irregular." (Pág. 43, párr. 2). Por lo tanto, la Corte consideró "acertada la determinación del Juez de Distrito, en cuanto a que el acto reclamado se dictó conforme a derecho, toda vez que el juzgador consideró que, en efecto, era improcedente el trámite del recurso de reclamación en la forma planteada por la quejosa; ya que ésta tenía a su alcance el procedimiento conducente, previsto por la Ley de Justicia Administrativa y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos del estado de Sonora." (Pág. 46, párr. 2).

Además, la Corte puntualizó que "el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponerse que los particulares tendrán derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, de acuerdo con las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, le impide a éstos que escojan la materia y vía que mejor les parezca, sin considerar el contexto normativo del orden jurídico en el que se ubiquen —federal, estatal o municipal—. " (Pág. 47, párr. 3).

Finalmente, la Corte refirió que, "si bien es cierto que el procedimiento interno de conciliación, al que se hace referencia en el acto reclamado, constituye un medio optativo para reclamar la indemnización por la actividad administrativa irregular, en tanto que lo único que se prevé en dicho procedimiento interno es una audiencia de conciliación, que no concluye con una resolución por parte de alguna autoridad en la que se determine si existió la actividad administrativa irregular denunciada; también lo es que dicho procedimiento de conciliación era voluntario para la quejosa, ya que, como ésta refiere, no tenía obligación alguna para agotarlo, pues cierto es que tenía a su alcance el procedimiento adecuado para demandar del ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, la indemnización relativa a su responsabilidad patrimonial por incurrir en un actuar administrativo irregular; a saber, el previsto en la Ley de Justicia Administrativa de dicha entidad, pues dicho procedimiento garantiza la protección del contenido mínimo del derecho constitucional que interesa, en tanto que culmina con una resolución por parte de una autoridad jurisdiccional en la que se determina si existió la actividad administrativa irregular denunciada, así como la posible liquidación del monto indemnizatorio correspondiente." (Pág. 48, párr. 2).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1913/2017, 31 de enero de 2018⁸⁰

Hechos del caso

Un grupo de propietarios demandó en la vía ordinaria civil la responsabilidad patrimonial del Gobernador sustituto, del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas y del Director de Proyectos e Ingeniería, todos del estado de Michoacán, por los perjuicios que

⁸⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

sufrieron con motivo de la posesión de su propiedad, antes de un decreto expropiatorio para la construcción de un corredor vial. Un Juez Civil declaró prescrita la acción. Por tanto, los afectados interpusieron un recurso de apelación, que fue resuelto por una Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán, declarando la incompetencia del Juez Civil y de la Sala para conocer del asunto.

Los afectados promovieron un amparo directo, el Tribunal Colegiado de conocimiento se los negó, pues determinó que de la legislación estatal se advertía que la vía procedente para hacer valer su reclamación era la administrativa, sin importar que en ese estado aún no se hubiera regulado el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, estas personas interpusieron un recurso de revisión en el que alegaron que al no haber una regulación específica en Michoacán para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado, el trámite debería realizarse por la vía civil. La Corte confirmó la sentencia recurrida y determinó que a pesar de que el artículo 109, último párrafo, constitucional no establece una obligación expresa para que las reclamaciones se hagan en la vía administrativa, esto no implica que los particulares puedan elegir la vía que estimen conveniente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El último párrafo del artículo 109 obliga a los particulares a demandar la responsabilidad patrimonial del Estado a través de una vía específica?
2. ¿En el estado de Michoacán, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser demandada por la vía administrativa?

Criterios de la Suprema Corte

1. El último párrafo del artículo 109 constitucional no obliga a los particulares a tramitar el derecho que contempla a través de una vía específica ni a través de una ley determinada; sin embargo, esto no implica que los particulares puedan exigir dicho derecho a través de la vía que más les convenga, como es la civil, si ésta no es la que el legislador dispuso para tal fin.
2. En el estado de Michoacán, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser demandada por la vía administrativa.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala observó que el artículo 113 constitucional, "no obliga a los particulares a tramitar sus pretensiones fundadas en la responsabilidad patrimonial del Estado en una vía determinada y sobre la base de una ley específica. 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 [...] 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." (Párr. 102).

2. En el caso, la Corte precisó que "en el Estado de Michoacán, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser demandada por la vía administrativa." (Párr. 127). Esto lo consideró así porque "el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán da cabida a la indemnización *integral de todos los daños* sufridos por actividad estatal irregular, de la naturaleza que sean. El artículo 155, fracción V, de dicho compendio legal, prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, será competente para conocer de juicios de pago de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas. Además de que dicho Código fue expedido con posterioridad a la reforma constitucional analizada, en el artículo citado se contempla una regulación relacionada con la impugnación de actos que causen perjuicio al gobernado, por parte de las autoridades administrativas. En efecto, [la] Primera Sala considera que el artículo 155, fracción V, interpretado de manera funcional con el contenido normativo de la fracción III del artículo 193 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, permiten considerar que en dicha Entidad Federativa, el legislador estatal reguló la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de cualquier autoridad pública, lo que se incluye en el concepto de responsabilidad administrativa del Estado." (Párrs. 129 y 130). (Énfasis en el original).

"En suma, es correcta la consideración del Tribunal Colegiado del conocimiento en el sentido de que el artículo 1095 del Código Civil del Estado de Michoacán no puede servir de base para tramitar y resolver la demanda intentada por los quejosos en la vía que eligieron; lo anterior, pues en dicho precepto se reconoce una responsabilidad solidaria del Estado tratándose de hechos ilícitos dolosos, subsidiaria en los demás casos, y sólo puede actualizarse en su contra cuando el funcionario público directamente responsable no tenga bienes o, teniéndolos, no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados, lo cual quedó superada constitucionalmente por la responsabilidad objetiva y directa." (Párr. 133).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 6112/2016, 15 de agosto de 2018⁸¹

Hechos del caso

Un hombre perdió la vida al ser impactado por un "trolebús" perteneciente al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STEDF), hoy Servicio de Transportes Eléctricos

⁸¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

de la Ciudad de México (STE CDMX). Por esto, los padres del hombre demandaron vía ordinaria civil una indemnización en contra del STEDF y su aseguradora. El Juez de lo Civil concedió indemnizaciones por concepto de responsabilidad civil objetiva y daño moral. Esta resolución fue apelada por las partes. La Sala Civil de conocimiento determinó conceder un pago mayor por el daño moral a cada padre.

La aseguradora promovió un amparo directo por considerar que la vía adecuada para las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado es la administrativa y no la civil. Un Tribunal Colegiado concedió el amparo para que se determinara que la naturaleza de las prestaciones reclamadas era administrativa. Inconformes, los padres interpusieron un recurso de revisión y argumentaron, entre otras cosas, que la póliza de seguro contratada por el gobierno de la Ciudad de México era relevante para la definición de la vía. El asunto fue conocido por la Suprema Corte, la cual determinó confirmar la sentencia recurrida para que los tribunales civiles declararan su incompetencia para conocer del asunto y remitieran los autos al órgano encargado de pronunciarse en sede administrativa.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La única vía para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado es la administrativa?
2. ¿La vía para reclamar una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado depende de la existencia y contenido de una póliza de seguro?

Criterios de la Suprema Corte

1. La intención del legislador federal, respecto del artículo 113 constitucional, fue que existiera una única vía para reclamar dicha responsabilidad. Así, el órgano legislativo local estaba en libertad de configurar una vía para reparar los daños derivados del actuar irregular del Estado, por lo que eligió la administrativa.
2. La vía para reclamar una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado no depende ni se encuentra condicionada a la existencia y contenido de una póliza de seguro. Al contrario, la validez de la póliza de seguro dependerá de que se adecue al marco legal y constitucional aplicable.

Justificación de los criterios

1. La Corte recapituló su doctrina jurisprudencial y estableció diversas conclusiones: "La **primera** consiste en que el artículo 113, segundo párrafo, actual 109 último párrafo, de la **Constitución**, sí **construye a los órganos legislativos a definir una vía específica para el trámite de reclamaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado**,

aunque no define de antemano cuál será, de modo que éstos pueden regularla en sede civil o en administrativa, por ejemplo. La **segunda**, que refuerza lo anterior, consiste en que **la obligación constitucional es tan clara e ineludible que los casos en los que no se adecue el orden normativo correspondiente al marco constitucional, tendrán como doble consecuencia la configuración de una omisión legislativa absoluta y la potencial inconstitucionalidad de los preceptos que vayan en contra del contenido de la Norma Fundamental.** La **tercera** y más importante para el presente asunto radica en que, **una vez definida la vía legal que materialice la figura constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado, las y los particulares necesaria e inevitablemente deberán tramitar sus reclamaciones a través de esa vía.**" (Pág. 18, párr. 2). (Énfasis en el original).

En el caso, "el Poder Legislativo de la Ciudad de México estableció un diseño normativo mediante el cual las personas que se vean afectadas por la actividad irregular del Estado pueden hacer efectivo su derecho a la reparación con base en la LRPDF [Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal], a la vez que reconoce en el referido artículo 1927 del Código Civil y en [...] artículo 4 de la Ley antes citada, que pueden reclamarse daños derivados de conductas que no puedan ser calificadas como un actuar irregular del Estado. Esta interpretación de ambos preceptos resulta compatible con el artículo 113, segundo párrafo —actual 109, último párrafo— de la Constitución, pues entiende que existe una vía para cada supuesto, sin que los daños derivados del actuar irregular del Estado puedan reclamarse en dos vías distintas." (Pág. 19, párr. 6).

"De esta forma, el órgano legislativo estaba en libertad de configurar una vía para reparar los daños derivados del actuar irregular del Estado —y optó por la reclamación administrativa de dicha responsabilidad patrimonial—, a la vez que podría ampliar la procedencia de dicha vía para incluir supuestos diferentes al antes descrito". (Pág. 20, párr. 2).

2. "[E]xiste un mandato constitucional que exige crear una vía única para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyo surgimiento será objetivo y directo. Igualmente, resulta incontrovertible que dicho mandato fue acatado por el órgano legislativo de la Ciudad de México a través de la regulación de esa figura en sede administrativa, mediante una Ley específicamente diseñada para tal efecto. Asimismo, es evidente que [la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado] prevé la posibilidad de contratar un seguro que se regirá por los términos y condiciones dispuestos en ese ordenamiento, y cuyo monto máximo cubrirá toda o parte de la indemnización correspondiente, de modo que si existe un excedente, éste será cubierto por la entidad pública." (Pág. 25, párr. 3).

La Corte negó "**primero, que el contenido de una póliza de seguros pueda tener la entidad suficiente para modificar el marco constitucional y legal que rige la responsabilidad patrimonial del Estado; segundo, que la contratación de un seguro haga que la vía deje de ser administrativa pese a que el obligado originario y subsidiario —en**

términos de la póliza, para el caso de que la condena exceda la suma asegurada— es, precisamente, el Estado; y tercero, que pudiera pensarse en una división del proceso, de modo que se demande civilmente a la aseguradora y, posteriormente y si la suma asegurada no fuese suficiente, en vía administrativa al Estado, máxime cuando primero tiene que declararse la existencia de la actividad irregular dañosa." (Pág. 26, párr. 2). (Énfasis en el original).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 8042/2018, 15 de julio de 2020⁸²

Hechos del caso

Un chofer de transporte de pasajeros de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) empezó a sentirse mal mientras esperaba que un mecánico reparara el autobús con el que laboraba, sin que el personal de la SEMARNAT lo auxiliara y falleció de un infarto. Su concubina, por sí misma y en representación de su hijo, demandó en la vía ordinaria civil a la SEMARNAT por el pago de una indemnización por daño material, daño moral, el interés legal correspondiente, los gastos y costas que originara el juicio.

Un Juez de lo Civil de la Ciudad de México desechó la demanda por considerar que aplicaba la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y que la autoridad competente para conocer del asunto era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La mujer promovió un juicio de amparo indirecto, a través del cual argumentó, entre otras cosas, que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contravenía los principios pro persona, de igualdad ante la ley y de no discriminación, así como el derecho a una justa indemnización. Además, señaló que por el monto reclamado como indemnización, la vía civil era la correspondiente. Un Tribunal Colegiado en Materia Civil negó el amparo, pues a su juicio, debía verificarse si se trataba de una actividad irregular imputable al Estado y resaltó que el monto de la indemnización que pudiera obtener la particular no podía determinar la competencia del asunto. Inconforme, la mujer interpuso un recurso de revisión, mismo que fue resuelto por la Suprema Corte, en el sentido de confirmar la sentencia de amparo, pues consideró acertada la interpretación del Tribunal Colegiado al encontrar respaldo en diversos precedentes de la Corte; de igual forma, determinó inoperantes otros agravios por ser cuestiones de legalidad.

Problema jurídico planteado

¿El importe de la indemnización que pudiera concederse es un parámetro para fijar la competencia en los casos de reclamaciones por actividades irregulares del Estado?

⁸² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Criterio de la Suprema Corte

Todo daño causado por una actividad administrativa irregular de un ente público federal debe seguirse conforme con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que lo procedente es atender a la naturaleza de la pretensión deducida para verificar si se trata de una actividad administrativa irregular, sin que exista razón para que la autoridad responsable tome en cuenta el importe de la indemnización que pudiera generarse a favor de los actores porque ese concepto no es un parámetro autorizado ni adecuado para fijar la competencia.

Justificación del criterio

La Corte hizo una relatoría de sus precedentes, a través de los cuales evidenció que "todo daño causado por una actividad administrativa irregular de un ente público federal debe seguirse conforme con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que lo procedente es atender a la naturaleza de la pretensión deducida para verificar si se trata de una actividad administrativa irregular, sin que exista razón para que la autoridad responsable tome en cuenta el importe de la indemnización que pudiera generarse a favor de los actores porque ese concepto no es un parámetro autorizado ni adecuado para fijar la competencia." (Párr. 32). "Por el contrario, atendiendo a la historia legislativa de la norma constitucional y a su valoración sistemática con la legislación secundaria, dicho presupuesto procesal no puede resolverse atendiendo al procedimiento o la indemnización que más convenga al actor, sino a las disposiciones legales aplicables a partir de la naturaleza de la pretensión deducida y de la autoridad o autoridades estatales a quienes se atribuya la responsabilidad." (Párr. 49).

SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 46/2019, 11 de marzo de 2021⁸³

Hechos del caso

Al conocer de un juicio ordinario civil que promovió una persona contra la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca denunció la posible contradicción de criterios entre las Salas de la Suprema Corte. Ambas Salas se habían pronunciado respecto a la vía idónea para exigir una indemnización a la CFE, en casos en los que una persona sufrió daños por una descarga eléctrica proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica propiedad de la CFE.

⁸³ Mayoría de seis votos respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe adoptarse. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales. Puede consultar la votación de este asunto aquí: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=250321>

La Primera Sala, al resolver los amparos directos en revisión 2731/2018 y 2600/2018, determinó que los daños que se generen con motivo de la deficiente prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto, al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal prevea la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso. La Primera Sala indicó que el último párrafo del artículo 109 constitucional señala que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual abarca la prestación deficiente del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Por otra parte, la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1131/2017 y 1352/2017, junto con los amparos directos 3/2018 y 19/2018, y a raíz de la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, determinó que dicha Comisión se rige, en lo no previsto por su Ley y Reglamento, por el derecho civil y mercantil. De manera que, si la Ley de la CFE y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio por daños ocasionados con la prestación del servicio público, los actos relacionados con éste deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa. La Segunda Sala determinó que dicho régimen es el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma constitucional en materia de energía, de 20 de diciembre de 2013. Por tal razón, se consideró que la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal. Por ello, emitió la tesis titulada "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL."

El Pleno de la Suprema Corte conoció del asunto y determinó existente la contradicción de tesis. Observó que ambas Salas coincidieron en que la CFE es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero discreparon en la determinación del tipo de funciones que realiza. Tras analizar la naturaleza jurídica de la CFE y de la responsabilidad patrimonial del Estado, el Pleno de la Corte concluyó que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica de la CFE puede actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que la vía adecuada para presentar las reclamaciones de indemnizaciones es la administrativa. Además, determinó que prevalecería la jurisprudencia titulada "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO".

Problema jurídico planteado

¿En qué vía debe reclamarse la indemnización por los daños que la Comisión Federal de Electricidad genere con motivo de la prestación de un servicio público deficiente?

Criterio de la Suprema Corte

La vía procedente para reclamar la indemnización de la Comisión Federal de Electricidad por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, es la administrativa.

Justificación del criterio

"[L]a **vía procedente** para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, **es la administrativa**. La vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el **artículo 1927 del Código Civil Federal** fue derogado precisamente cuando se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro." (Párrs. 138 y 139). (Énfasis en el original).

"[L]as funciones de la CFE atinentes a las áreas estratégicas, como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, definitivamente están sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (reglamentaria del artículo 113 constitucional, hoy referida al último párrafo del artículo 109 constitucional), cuando se ocasionan daños con motivo de tales actos administrativos." (Párr. 141). "Con independencia de la transformación orgánica de la CFE, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil; aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público." (Párr. 143).

5.3.1 Reconducción de la vía para reclamar la RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4194/2013, 7 de mayo de 2014⁸⁴

Hechos del caso

Una menor de edad falleció a causa de una hemorragia cerebral no traumática derivada de un percance dentro de la Escuela Secundaria Técnica en la que se encontraba. Debido

⁸⁴ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

a lo anterior, su madre fue referida a una empresa aseguradora para iniciar los trámites de indemnización. La aseguradora sería la que determinaría si existió responsabilidad de la escuela y, en su caso, el monto de la indemnización. Tras hacer los trámites correspondientes, la aseguradora le proporcionó a la madre un dictamen de finiquito en el que se estableció que sí existió responsabilidad civil por parte de la escuela y un monto indemnizatorio. La madre argumentó que no recibió la indemnización y se inconformó con el monto de ésta.

Por ello, la madre y la hermana de la adolescente fallecida demandaron por la vía ordinaria civil la responsabilidad de la secundaria (de la que posteriormente se desistió) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como el pago del finiquito por parte de la aseguradora, ajustándose el monto del pago de la indemnización por la responsabilidad civil previamente reconocida. Tanto la aseguradora como la SEP opusieron excepciones de improcedencia de la vía, entre otros argumentos. La primera de ellas consideró que la pretensión se refería al cumplimiento de un contrato de seguro por lo que la vía adecuada era la mercantil, mientras que la segunda consideró que debía tramitarse por la vía administrativa debido a que se reclamaba la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, el juicio continuó por la vía civil y fue hasta que se dictó sentencia que se inhibió de conocer el fondo.

Inconforme, la madre y la hermana interpusieron un recurso de apelación que modificó la sentencia en el sentido de dejar a salvo los derechos de las demandantes respecto a la SEP para que los hicieran valer con posterioridad, en la vía y forma correspondiente; a la aseguradora se le condenó a pagar la suma cubierta por el contrato de seguro.

En contra de esta sentencia, las demandantes y la aseguradora promovieron respectivamente juicios de amparo. El Tribunal Colegiado determinó que debía concederse el amparo para que se señalara que la responsabilidad exigida a la SEP debía tramitarse en la vía administrativa y que la Sala responsable debía estudiar la improcedencia de la vía civil planteada por la aseguradora.

Artículo 41. En la excepción de falta de personalidad del actor, o en la impugnación que se haga a la personalidad del que represente al demandado, cuando se declare fundada una u otra, si fuere subsanable el defecto, el tribunal concederá un plazo no mayor de diez días para que se subsane, y de no hacerse así, cuando se tratase del demandado, se continuará el juicio en rebeldía de éste. Si no fuera subsanable la del actor, el juez de inmediato sobreseerá el juicio y también devolverá los documentos. La falta de capacidad en el actor obliga al juez a sobreseer el juicio.

En cumplimiento con esta sentencia, la Sala correspondiente determinó sobreseer el juicio, por considerar que las autoridades del orden común carecían de jurisdicción para conocer del asunto, ya que se consideró que se trataba de un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado y que el órgano competente era el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Fundó su determinación en la parte final del primer y segundo párrafos del artículo 41 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicado por analogía.

Nuevamente, en contra de esta decisión, la madre promovió un amparo, el cual fue negado. En desacuerdo, las demandantes interpusieron un recurso de revisión que fue remitido a

la Suprema Corte, la cual lo admitió al considerar que cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia. La Corte concluyó revocar la sentencia recurrida.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La aplicación por analogía que hizo la Sala de apelación del artículo 41 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vulneró el derecho de acceso a la justicia y a la indemnización, al servir de fundamento para sobreseer la apelación sin encausar la pretensión y remitirla a la autoridad competente?

2. ¿La reconducción de la vía vulnera el derecho a la justa indemnización?

Criterios de la Suprema Corte

1. La aplicación por analogía que hizo la Sala de apelación del artículo 41 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no fue contraria a los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización contenidos en los artículos 17 y 113 constitucionales y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque quedan a salvo los derechos de la persona para que los haga valer ante la autoridad competente. Esto es así aun cuando no se remita la pretensión a la autoridad competente, pues la persona estará en posibilidad de hacer efectivos sus derechos por la vía y procedimientos adecuados, bajo los requisitos que exija ese nuevo procedimiento.

2. La reconducción de la vía no vulnera el derecho a la justa indemnización, ya que el plazo de prescripción se interrumpe en el momento en que se admite la demanda civil y el juez de primera instancia no declina su competencia para conocer el asunto, en tanto dicho presupuesto procesal es de estudio oficioso.

Justificación de los criterios

1. La Corte resolvió que "[s]e considera que en tanto el juez deje a salvo los derechos del demandante, éste último puede hacerlos valer ante la autoridad competente por lo que en nada se impide su acceso a plantear su pretensión ante la autoridad correspondiente. Más aún, al dejarse a salvo sus derechos se respeta la posibilidad de que el presunto afectado encauce su pretensión en la vía correcta, preparando su acción bajo los requerimientos que exija la ley correspondiente." (Pág. 30, párrs. 2 y 3).

Luego, añadió que "la vía para reclamar la reparación de los daños causados por el Estado es la administrativa, y que el procedimiento que tiene que desahogarse para hacerse efectiva tal pretensión, es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Así, al dejarse a salvo los derechos de la parte afectada, ésta puede demandar nuevamente al Estado, y presentar su pretensión bajo los requisitos que exige la propia

ley. En el caso de que el juez incompetente remitiera la demanda a la dependencia correspondiente, podría afectar a la presunta víctima ya que su pretensión podría resultar incompleta de acuerdo a dichos requisitos." (Pág. 30, párr. 4).

Asimismo, la Corte señaló que de conformidad con "la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es en la dependencia responsable ante quien debe iniciarse el procedimiento de responsabilidad del Estado. Por lo que el juez incompetente carece de facultades para incitar la acción de un órgano que no forma parte del Poder Judicial de la Federación". (Pág. 31, párr. 2). Por otro lado, la Corte determinó que "el procedimiento para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado no vulnera el derecho a la indemnización contenido en el artículo 113 constitucional." (Pág. 31, párr. 3).

Por lo tanto, concluyó que "resultan infundados los agravios en los cuales la parte recurrente manifiesta que se transgreden el principio de tutela judicial efectiva, y el derecho a una indemnización, por un lado al sobreeser la apelación, sin encausar su pretensión a la autoridad competente y por otro al fomentar una cadena interminable de recursos. Pues como se analizó el artículo 41 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y su aplicación por analogía efectuada por la Sala, no fue contraria a los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización contenidos en los artículos 17 y 113 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Así como tampoco se desnaturalizan tales derechos al estar disponibles la vía y el procedimiento para la reclamar la reparación de daños causados por el Estado." (Pág. 32, párrs. 1 y 2).

2. La Corte estableció lo siguiente: "(i) es correcto que la vía administrativa es la idónea para demandar a la Secretaría de Educación Pública; (ii) el proceso para reclamar la reparación de los daños causados por su actividad administrativa irregular, inicia con el procedimiento de reclamación de la parte interesada ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación Pública y el procedimiento se lleva a cabo conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; (iii) Si bien el juzgador está obligado al estudio oficioso del tema de la competencia al ser un presupuesto procesal, no existe obligación del Juez incompetente de encauzar la vía." (Pág. 39, párr. 3). "Dichas conclusiones no impiden que la parte quejosa ejerza el derecho a una indemnización justa. Pues la hoy recurrente tiene expedita la vía civil para demandar, en su caso, en lo particular a las autoridades escolares perteneciente a la Secretaría de Educación Pública por una impericia o negligencia (responsabilidad subjetiva indirecta) o bien, la vía administrativa para tramitar ante el Órgano de Control Interno de la Secretaría de Educación Pública, la reclamación." (Pág. 40, párr. 2). (Énfasis en el original).

Respecto a la prescripción de la reclamación, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Corte estableció que "los plazos de prescripción, se interrumpen al iniciarse el procedimiento de reclamación." (Pág. 41, párr. 2). (Énfasis en el original).

No obstante, la Sala señaló que "aun cuando la parte quejosa no interpuso recurso de reclamación ante la dependencia presuntamente responsable, no opera la prescripción. Lo anterior es así, pues se debe tomar como fecha de interposición, la que se establece en la presentación de la demanda ante la autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda y el Juez de Primera instancia no declinó su competencia para conocer el asunto, en tanto dicho presupuesto procesal es de estudio oficioso." (Pág. 41, párrs. 4 y 5). (Énfasis en el original).

5.4 Legitimidad para reclamar la reparación por RPE

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2212/2015, 23 de septiembre de 2015⁸⁵

Hechos del caso

A una servidora pública le fue iniciado un procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, mediante el cual la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales determinó imponerle sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto que ocupaba y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el periodo de un año. Sin embargo, tras la promoción de un amparo y un recurso de revisión, esta determinación de responsabilidades administrativas quedó insubsistente.

Después, la servidora pública solicitó una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado ante la Secretaría de la Función Pública, señalando que era una actividad irregular del Estado, si se declaraba ilegal el acto de autoridad a través del cual se le impuso una sanción a un servidor público. La Secretaría decidió que la reclamación era improcedente porque dicho procedimiento no era una actividad administrativa irregular.

La servidora pública reclamó la nulidad de la resolución; sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró su validez. Entonces, la afectada promovió un amparo directo por considerar que al haberse declarado insubsistentes las resoluciones que la sancionaban, la autoridad había incurrido en responsabilidad patrimonial conforme al artículo constitucional 113, párrafo segundo. Sin embargo, el Tribunal Colegiado de conocimiento negó la protección solicitada.

Por último, la afectada interpuso un recurso de revisión que fue de conocimiento de la Corte y que cuestionaba la interpretación que el Tribunal Colegiado le había dado al artículo constitucional citado. La Corte decidió confirmar la sentencia recurrida, pues,

⁸⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

entre otras cosas, resolvió que los procedimientos disciplinarios tienen naturaleza jurisdiccional y no se encuadran a las actividades administrativas irregulares o el régimen del artículo constitucional 113, párrafo segundo.

Problema jurídico planteado

¿Cualquier persona tiene derecho a la indemnización cuando sufra daños en sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, independientemente de que se trate de un servidor público que hubiere estado sujeto a un procedimiento disciplinario?

Criterio de la Suprema Corte

Todos los particulares tienen derecho a la indemnización cuando sufran daños en sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, incluso los servidores públicos.

Justificación del criterio

Del artículo 113 constitucional "se aprecia que todos **los particulares** tienen derecho a una indemnización por los daños que el Estado les provoque por su actividad administrativa irregular. Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reconoce 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, añadiendo que se entenderá por actividad administrativa irregular, aquélla que cause daño a los bienes y derechos de **los particulares**." (Pág. 46, párrs. 3 y 4). (Énfasis en el original).

"Es cierto, (...) que el término 'particular' y la locución 'a quienes' contenidos en las disposiciones legales citadas, deben entenderse referidos a una persona o individuo; y no excluyen por sí mismos, a un servidor público de ser indemnizado por una actividad irregular del Estado, pues de haber sido esta la intención, se habría establecido de manera expresa el supuesto de que se trata; y, lo cierto es que el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no hace alusión en ese sentido al establecer los casos que se exceptúan de la obligación de indemnizar. [...] Eso implica que un servidor público puede estar comprendido en la figura prevista en el artículo 113, párrafo segundo, de la Ley Suprema, cuando derivado de una actividad irregular del Estado, sufra daños en sus bienes o derechos que no esté obligado a soportar, y no exista fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate." (Pág. 47, párrs. 1 y 2).

"Sin embargo, dicha conclusión no conduce en automático a determinar la procedencia de una indemnización basándose en que se afectó al servidor público con la resolución

dictada en un procedimiento disciplinario seguido en su contra, pues los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate; son actos imparciales en los que el órgano de vigilancia y sanción tomará una decisión con apoyo tanto en las probanzas tendentes a acreditar su responsabilidad como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa; de tal manera que se trata de una función materialmente jurisdiccional que no está comprendida en el supuesto referido en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General de la República." (Pág. 47, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1065/2018, 25 de abril de 2018⁸⁶

Hechos del caso

Un menor de edad falleció con motivo de un disparo producto de un hecho violento entre particulares. Sus padres reclamaron la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, Presidente Municipal y Dirección de Seguridad Pública locales, así como de la Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Dirección de la Policía Ministerial estatales. Señalaron como actividad administrativa irregular que no se hallaba presente ningún elemento policiaco que hubiera prevenido o disuadido la agresión, que no hubo servicio de ambulancia que trasladara a su hijo y que no le fueron proporcionados los primeros auxilios.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes conoció del asunto y declaró que los padres no justificaron su personalidad y legitimación para el reclamo, porque conforme al artículo 1751 del Código Civil del Estado de San Luis Potosí, debieron acreditar su carácter de herederos de su hijo.

Inconformes, los padres promovieron un juicio de amparo directo, a través del cual señalaron la inconstitucionalidad del citado artículo 1751, por considerar que vulneraba su derecho a la justicia y obstaculizaba su acceso a una reparación integral. El Tribunal Colegiado de conocimiento reconoció la constitucionalidad del artículo, pues señaló que era coherente con la concepción jurídica general del daño patrimonial el que cuando la víctima fallece, sea reclamado exclusivamente por los herederos, mediante el albacea. Además, consideró que los padres no justificaron su personalidad ni legitimación, debido a que las actas de nacimiento y defunción exhibidas no fueron eficaces para probar la represen-

⁸⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

tación legal del fallecido. Sin embargo, reconoció su legitimación para reclamar el daño material conforme el artículo 1752 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí.

Inconformes, los reclamantes interpusieron un recurso de revisión, en el cual nuevamente sostuvieron que el artículo 1751 antes referido infringía su derecho a una tutela judicial efectiva porque este precepto obliga a las víctimas de un daño material al agotamiento de un juicio sucesorio, cuando menos hasta la etapa procesal de la junta de herederos, que es cuando se hace la declaración de tal carácter. La Suprema Corte determinó confirmar la constitucionalidad del artículo impugnado, pero reconoció la legitimación de los padres para emprender la acción intentada, debido a que su hijo era menor de edad.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 1751 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí vulnera el derecho de acceso a la justicia y obstaculiza una reparación integral en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, al establecer que, en caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 1751 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí no vulnera el derecho de acceso a la justicia, ni obstaculiza una reparación integral en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, al establecer que en caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima, pues la norma sólo establece un requisito de legitimación para acceder a la indemnización.

Justificación del criterio

A juicio de la Corte el artículo 1751 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí no impide el acceso a la justicia ni obstaculiza una reparación integral tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, "toda vez que tal precepto solamente establece un requisito esencial para legitimar a los demandantes de tal pretensión, consistente en que: ***'En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.'***; toda vez que sería ilógico que cualquier persona pudiera ostentarse como titular de los derechos indemnizatorios de la víctima, de manera que resultaba por demás necesario que el legislador acotara el destino de la pertenencia de la suma resarcitoria a quienes fueran los herederos de la víctima fallecida, y por tanto, también exigiera la legitimación para ejercer la acción a quienes tienen, por voluntad del de cujus o por declaración judicial, el derecho a ser causahabientes de este último." (Pág. 29, párr. 5). (Énfasis en el original).

Hechos del caso

Derivado de la muerte de una persona detenida en las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, su esposa, por sí y en representación de sus hijos menores de edad, demandó del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo, Guanajuato, una indemnización en términos del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, por los conceptos de daño moral y material.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato sobreescribió el juicio al considerar que los demandantes no demostraron su legitimación como herederos legítimos, pues sólo demostraron su parentesco. Dicha determinación fue fundada en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidad citada que prevé que en caso de fallecimiento de la víctima, la reparación corresponde a los herederos legítimos de la víctima.

En contra de dicha determinación, los reclamantes interpusieron un amparo directo. El Tribunal Colegiado de conocimiento coincidió con la interpretación que se hizo del artículo 13 de la ley citada en la resolución reclamada; sostuvo que el carácter de heredero legítimo exigido debe adquirirse en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Guanajuato, esto es, a través de un fallo judicial que reconozca esa calidad.

Inconformes, los reclamantes promovieron un recurso de revisión; señalaron, entre otras cuestiones, que no era factible considerar que el artículo multicitado condicionara la presentación de la solicitud y el disfrute de una indemnización por daño patrimonial al agotamiento de un juicio sucesorio o a una declaración judicial de heredero legítimo. La Corte determinó revocar la sentencia recurrida, pues a su juicio, era válida la exigencia de que los demandantes tuvieran la calidad de herederos; sin embargo, no era indispensable la exhibición de una declaración judicial que los declarara herederos.

Artículo 13. 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 el salario mínimo general vigente en la Entidad y 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.

Problema jurídico planteado

¿El carácter de herederos legítimos, que exige el artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, para demandar la indemnización derivada de la muerte de la víctima, debe adquirirse a través de un fallo judicial que reconozca esa calidad, en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Guanajuato?

⁸⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato no condiciona la presentación de la solicitud y el disfrute de una indemnización por daño patrimonial a un fallo judicial que reconozca la calidad de herederos conforme al Código Civil para el Estado de Guanajuato. Para efectos de dar entrada a la reclamación y proceder al estudio de fondo, es posible que con base en otros elementos, incluso, inferencias razonables y suficientes, se lleve a la convicción de que la parte reclamante tiene la calidad de heredera.

Justificación del criterio

El artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato "otorga la aptitud para demandar la respectiva responsabilidad patrimonial a los herederos legítimos de la víctima, pues sería ilógico que cualquier persona pudiera ostentarse como titular de los derechos indemnizatorios del fallecido. De ahí que el legislador acotara la pertenencia de la aptitud para reclamar la suma resarcitoria a quienes se constituyan como sus herederos y, por tanto, que, en principio, se requiera la legitimación para ejercer la acción a quienes tienen, por voluntad del *de cuius* o por declaración judicial, el derecho a ser causahabientes de este último." (Pág. 27, párr. 6). (Énfasis en el original). Sin embargo, "la disposición no exige expresamente que la calidad de heredero se acredite con un documento en específico, lo que pone de manifiesto que lo relevante es aportar elementos suficientes que razonablemente lleven a sostener que el reclamante tiene esa calidad, lo que, desde luego, puede probarse con pruebas directas o a través de inferencias, desde luego, soportadas de manera suficiente, que permitirán al interesado, en principio, presentar la reclamación y, por ende, le darán el derecho a obtener una resolución que declare si se materializa o no la responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 29, párr. 2).

De manera que, dicha disposición, "aun cuando designa como legitimados para reclamar la indemnización que corresponde a una víctima directa que fallece a sus herederos legítimos, no exige que esa calidad se demuestre necesariamente a través de la exhibición del testamento respectivo o la resolución del juicio sucesorio correspondiente, debe entenderse que ese extremo puede quedar probado, al menos para efectos de dar entrada a la reclamación y proceder al estudio de fondo, con base en otros elementos, incluso, inferencias razonables y suficientes que lleven a la convicción de que el reclamante tiene la calidad de heredero. Lo anterior, sin perjuicio de que, en el eventual supuesto de que, al emitirse la decisión de fondo, se determine la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, pueda exigirse a los reclamantes, a efecto de tener acceso a la parte de la indemnización que corresponda a la víctima directa sobre la cual actúan como herederos, que demuestren que son herederos únicos, con la finalidad de no afectar derechos de terceros [independientemente de aquella parte que corresponda a los

daños padecidos por las víctimas indirectas, que son reclamables por propio derecho]." (Pág. 32, párrs. 2 y 3).

"[E]l tribunal a quo, al dictar la sentencia recurrida, coincidió con la interpretación que en la resolución reclamada se hizo del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, pues sostuvo que el carácter de heredero legítimo que exige para demandar y disfrutar la indemnización derivada de la muerte de la víctima, debe adquirirse en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Guanajuato, a través de un fallo judicial que reconozca esa calidad." (Pág. 34, párr. 2).

En el caso, "los reclamantes demostraron su parentesco con la persona cuya supuesta muerte se alegó derivada de la actividad irregular del Estado; pero, más aún, se demostró que tienen la calidad de hijos menores y de cónyuge, respectivamente, sin que se advierta la existencia de oposición de terceros, lo que permite sostener que se trata de herederos y que, en principio, cuentan con la legitimación en la causa y en el proceso necesarias para obtener una declaración acerca de si el ayuntamiento demandado incurrió en alguna actuación administrativa irregular que lo obligue a reparar el daño ocasionado en términos de la legislación local aplicable." (Pág. 35, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6758/2018, 6 de marzo de 2019⁸⁸

Hechos del caso

Tres personas murieron por la explosión de un edificio de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Sus familias reclamaron una indemnización por responsabilidad patrimonial. PEMEX negó la indemnización por considerar que no se acreditó la actividad administrativa irregular, además de no existir un vínculo jurídico entre quienes fallecieron y la institución. Después, los reclamantes promovieron un juicio contencioso administrativo que fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de condenar a PEMEX a la reparación de los daños causados a través de indemnizaciones y disculpas públicas a los familiares.

Inconforme, PEMEX promovió un recurso de revisión fiscal, reclamando la falta de legitimación de los quejosos para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado. El Tribunal Colegiado de conocimiento ordenó revocar la sentencia recurrida para efectos de que la Sala Superior se pronunciara respecto a la legitimación. Misma que determinó la falta de legitimación de los reclamantes, pues consideró que a la Ley

⁸⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado le es aplicable el artículo 1915 del Código Civil Federal, el cual establece que "en caso de muerte de alguna persona la indemnización por reparación del daño corresponderá a los herederos de la víctima". Agregó que esta situación no se acreditó con alguna prueba documental.

Los familiares interpusieron una demanda de amparo directo que confirmó la sentencia recurrida. Finalmente, los reclamantes promovieron un recurso de revisión, el cual les fue concedido por la Segunda Sala de la Suprema Corte, para efecto del reconocimiento de la legitimación de los familiares para promover sus reclamaciones por responsabilidad patrimonial en el asunto. La Corte consideró que los reclamantes demostraron su parentesco con las personas que fallecieron a causa de la presunta actividad irregular del Estado, como hermanos, hijos y cónyuges de las víctimas fallecidas, respectivamente, sin advertir la existencia de oposición de terceros. Esto permite sostener que se trata de herederos y que, en principio, cuentan con la legitimación necesaria para reclamar una indemnización en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Además, como parte de la indemnización por actividad irregular del Estado se incluyeron prestaciones propias de los daños generados indirectamente a los familiares, siendo que sobre estos últimos los reclamantes tienen derecho a presentar la reclamación por derecho propio.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 1915 del Código Civil Federal viola el derecho a la reparación integral al establecer que sólo los herederos de una víctima fallecida están legitimados para promover la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Si bien, el artículo 1915 del Código Civil Federal —de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado— establece que la legitimación para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado se deposita en los herederos de la víctima, no debe entenderse en el sentido de que, necesariamente y en todos los casos, los demandantes de dicha responsabilidad deban exhibir el testamento respectivo o la resolución del juicio sucesorio correspondiente —o, incluso, que hayan sido nombrados albaceas de la sucesión intestamentaria—, en virtud de que la calidad de herederos puede advertirse con base en otro tipo de elementos, incluso, inferencias razonables y suficientes que lleven a la convicción de que los reclamantes tienen la calidad de herederos.

Justificación del criterio

El artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán

por reclamación de la parte interesada. Sin embargo, no establece "**quién o quiénes pueden ser concebidos como 'parte interesada'** para efectos de promover la reclamación [...], **en el caso de que la actividad administrativa irregular haya causado la muerte de la víctima.**" (Pág. 18, párr. 4). (Énfasis en el original). Por lo que el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece, supletoriamente, como aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

Supletoriamente, el artículo 1915 del Código Civil Federal el que fija que en caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. Por lo que, si bien, "es razonable que, para ejercer la acción y el reclamo de la indemnización propia de la víctima directa, designe como legitimados a sus herederos, lo cierto es que, *atendiendo al derecho humano a la reparación integral del daño y a la interpretación más favorable para la persona, no debe entenderse en el sentido de que, necesariamente y en todos los casos, los demandantes de la responsabilidad patrimonial del Estado deban exhibir el testamento respectivo o la resolución del juicio sucesorio correspondiente* —o, incluso, que hayan sido nombrados albaceas de la sucesión intestamentaria—, **en virtud de que la calidad de heredero puede advertirse con base en otro tipo de elementos.**" (Pág. 20, párr. 5). (Énfasis en el original).

Cabe observar que "[el artículo] 1915 del Código Federal Civil no exige expresamente que la calidad de heredero se acredite con un documento en específico, [...] lo relevante es aportar elementos suficientes que razonablemente lleven a sostener que el reclamante tiene esa calidad, lo que, desde luego, puede probarse con pruebas directas o a través de inferencias, desde luego, soportadas de manera suficiente, que permitirán al interesado, en principio, presentar la reclamación y, por ende, le darán el derecho a obtener una resolución que declare si se materializa o no la responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 21, párr. 2).

"Lo anterior, sin perjuicio de que, en el eventual supuesto de que, al emitirse la decisión de fondo, se determine la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, **pueda exigirse a los reclamantes** —a efecto de tener acceso a la parte de la indemnización que corresponda a la víctima directa sobre la cual actúan como herederos— que demuestren **que son herederos, con la finalidad de afectar derechos de terceros** —independientemente de aquélla parte que corresponda a los daños padecidos por las víctimas indirectas, que son reclamables por propio derecho—. (Pág. 21, párr. 4). (Énfasis en el original).

5.5 Facultades de las autoridades en relación con las reclamaciones de RPE

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, 13 de mayo de 2010⁸⁹

Hechos del caso

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México) promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 21 de octubre de 2008, por considerar que las normas afectaron su esfera de competencia, al privar a sus recomendaciones de su carácter ejecutivo, además de transgredir el derecho humano que concede a los particulares la potestad para reclamar indemnización al Estado por su actuación irregular, previsto en el artículo 113 constitucional, en el sentido de establecer una prerrogativa de los individuos frente al Estado.

El 17 de febrero de 2012, se derogó el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal establecía la sanción a que se hacen acreedores quienes promuevan reclamaciones sin motivo en tres casos: cuando sean notoriamente improcedentes; cuando sean declaradas infundadas, precisamente por haberse promovido sin motivo; y cuando hayan sido promovidas con dolo y mala fe.

El artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal ordenaba que cuando la reclamación no se presentara ante los órganos competentes, sino ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o cuando derivara de una queja promovida ante dicha Comisión, se debía remitir el escrito correspondiente al ente presuntamente productor del daño para que iniciara el procedimiento de reclamación.

Por otra parte, el artículo 27 de la ley citada establecía el método para tener por acreditado el daño causado por la actividad administrativa irregular: Si la causa o causas que produjeron el daño eran identificables en forma clara, la relación causa-efecto debería probarse fehacientemente; y si la causa o causas que produjeron el daño no eran identificables en forma clara, debería probarse mediante el examen de las cadenas causales autónomas y de las dependientes entre sí, así como de las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hubieran podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado.

El artículo 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal establecía los plazos para la prescripción del derecho a reclamar una indemnización. Por último, el sexto

⁸⁹ Unanimidad de once votos. Ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal señalaba que una vez entrada en vigor la Ley quedarían derogados diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal.

La Suprema Corte resolvió el asunto, reconoció la validez de los artículos 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, y determinó la invalidez del artículo 11, segundo párrafo, del mismo ordenamiento.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos sexto transitorio, 24, 27 y 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal transgreden los artículos constitucionales 102, apartado B, y 113, al disponer diversas reglas de procedimiento en relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos sexto transitorio, 24, 27 y 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal son acordes con los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución porque, por un lado, no tergiversan la naturaleza de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que constitucionalmente sólo es competente para conocer de quejas por violaciones a los derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculatorias; y, por otro, son sólo la expresión del procedimiento legal que debe seguirse para exigir indemnizaciones, que de este modo se convierten en la expresión legal del mandato contenido en el artículo 113.

Justificación del criterio

De los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución, se desprende, por una lado, "que los organismos de defensa de los derechos humanos sólo tienen competencia para formular recomendaciones con rango no vinculatorio, y cuya finalidad última es la de propiciar una cultura de respeto a los derechos humanos; por otro, que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad del Estado por su actuación irregular (rubro que naturalmente comprende los casos de violación a derechos humanos), se sujetarán a los límites y procedimientos que establezca la ley ordinaria, esto es, que se faculta a los órganos legislativos correspondientes a emitir las leyes que fijarán las reglas para efectuar los reclamos en materia de responsabilidad." (Pág. 44, párr. 1).

De manera que, la Constitución "no establece a favor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ni de ningún otro organismo protector de los derechos humanos, la posibilidad de que sus recomendaciones tengan un efecto mayor al de constituir

una recomendación; esto es, la Constitución no prevé en ningún momento que tales recomendaciones en sí mismas consideradas posean carácter ejecutivo o ejecutable para reclamar un derecho en contra del Estado." (Pág. 44, párr. 2). Además, de que lo preceptuado en los artículos sexto transitorio, 24, 27 y 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal "no puede estimarse violatorio del 113 constitucional, por impedir o complicar el ejercicio del derecho a exigir indemnización por la actividad irregular del Estado, pues antes bien, dichos preceptos lo que hacen es instrumentar el medio mediante el cual ese derecho puede satisfacerse." (Pág. 44, párr. 3).

"Así, las normas impugnadas son acordes con el texto de los artículos 102, apartado B y 113 de la Constitución: por un lado, no tergiversan la naturaleza de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que constitucionalmente sólo es competente para conocer de quejas por violaciones a los derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculatorias y, por otro, no son sino la expresión del procedimiento legal que debe seguirse para exigir indemnizaciones, y que de este modo se convierten en la expresión legal del mandato contenido en el 113." (Pág. 46, párr. 5).

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 538/2012, 30 de enero de 2013⁹⁰

Hechos del caso

El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados del Circuito Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Decimoctavo en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Séptimo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Cuarto del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, entre otros. Todos analizaron si el Coordinador General Jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) está facultado para desechar de plano una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando quien la formula argumenta que esta dependencia omitió retener y enterar debidamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) las aportaciones y cuotas correspondientes durante un período en el que trabajó en la dependencia, y por ende, el monto de su jubilación era inexacto.

Respecto a esta controversia, el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que una resolución de un ente público federal en la que se

⁹⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

desecha de plano una reclamación de esta naturaleza viola los derechos humanos de audiencia y de acceso a la justicia. Asimismo, señaló que la omisión de realizar las retenciones correspondientes constituye una conducta irregular susceptible de generar perjuicio a los trabajadores, de lo cual podría derivar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos encargados, por lo que una reclamación respecto a esos actos no puede desecharse de plano.

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que no es correcto que la reclamación se deseche de plano con el argumento de que la actividad no es administrativa sino laboral, ya que el reclamante debía tener la oportunidad de acreditar su derecho. Sin embargo, el tribunal concluyó que la reclamación no se trata de actividades irregulares del propio Estado que puedan dar lugar a responsabilidad y por ende, fue correcto el desechamiento de la reclamación y que no se estaba violando el derecho de acceso a la impartición de justicia completa y eficaz.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptimo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito, y Cuarto del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con sede en San Andrés Cholula, Puebla, coincidieron en parte con el Décimo Segundo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, señalaron que los actos no fueron administrativos sino laborales, pues los ejerció la SAGARPA en su carácter de patrón y en una relación laboral, por lo que no pueden constituir una actuación estatal imputable a la administración pública. Por lo tanto, el desechamiento fue correcto.

La Corte conoció del asunto y determinó que existió la contradicción de tesis. Concluyó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia las tesis de rubros: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ENTES PÚBLICOS SUJETOS A LA LEY FEDERAL RELATIVA ESTÁN FACULTADOS PARA DESECHAR DE PLANO UNA RECLAMACIÓN SI ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE" y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA RECLAMACIÓN RELATIVA SUSTENTADA EN LA INCORRECTA RETENCIÓN Y ENTERO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL POR PARTE DE UN ENTE PÚBLICO EN SU CARÁCTER DE PATRÓN."

Problema jurídico planteado

¿Los entes públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tienen la facultad de desechar de plano las reclamaciones que se les formulen por indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Los entes públicos sí tienen la capacidad de desechar de plano las reclamaciones por indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado que se les formulen cuando sean notoriamente improcedentes.

Justificación del criterio

La Corte señaló que "ni el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Federal ni la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado facultan expresamente a los entes públicos sujetos a ella, a desechar de plano una reclamación que se les formule por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial." (Pág. 66, párr. 1). Sin embargo, la Corte determinó que esto último "de ningún modo implica que si la reclamación es notoriamente improcedente, de conformidad con las disposiciones que le sean aplicables al caso concreto, necesariamente deba dársele trámite y determinar, en su caso, la irresponsabilidad en una resolución de fondo." (Pág. 66, párr. 2). Al respecto infirió que los "entes públicos pueden legalmente desechar de plano una reclamación si advierten de inicio que resulta notoriamente improcedente, lo que puede ocurrir, por ejemplo, cuando es promovida por una persona no interesada, cuando no se presenta ante el ente presuntamente responsable, cuando se hace valer ya prescrita la acción, o bien cuando no se atribuye una actividad administrativa irregular, pues sería ociosa la tramitación de todo un procedimiento y la recepción de pruebas y alegatos, si al final se llegaría a una determinación que bien puede tomarse desde un principio." (Pág. 66, párr. 3). Lo anterior, de acuerdo con la Corte "no viola el derecho de acceso a la justicia, que implica que cualquier persona puede acudir ante los tribunales y a que éstos le administren justicia de manera completa, imparcial y gratuita [...]" (Pág. 67, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 646/2013, 30 de octubre de 2014⁹¹

Hechos del caso

Un hombre promovió un juicio agrario en contra de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Poder Ejecutivo de una entidad federativa y el Ayuntamiento de un municipio, por considerar que debido a la construcción de ciertas "ventanas de alivio" se le causó un daño, pues ocasionaron que se inundara un ejido, afectando sus parcelas y destruyendo sus cultivos. Como consecuencia, solicitó una indemnización. En contra de la demanda, se hizo valer la excepción de incompetencia. Sin embargo, el Tribunal Agrario la rechazó, pues consideró que la *litis* consistía en la

⁹¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

supuesta afectación al uso, usufructo y libre disposición de las parcelas, previstos en la Ley Agraria. Contra dicha determinación, los entes estatales promovieron juicios de amparo, los cuales fueron declarados improcedentes y, por ende, se sobreseyeron. En contra de esta decisión, el ejecutivo de la entidad federativa y la CONAGUA presentaron recursos de revisión. Con motivo de la solicitud del Tribunal Colegiado a quien le tocaba conocer del asunto, la Suprema Corte ejerció su facultad de atracción, se avocó al conocimiento del asunto; finalmente, resolvió revocar la sentencia y conceder el amparo a las autoridades.

Problema jurídico planteado

¿Quién tenía competencia para conocer del reclamo de la indemnización por los daños ocasionados por el Estado a tierras ejidales de particulares, cuando no había sido expedida la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

En tanto se expedía la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado, la competencia para conocer de la acción de indemnización derivada de daños ocasionados por el Estado a tierras ejidales cuando se tratara de un interés de carácter patrimonial y personal, y no repercutiera en el núcleo ejidal, la tenía el Juez en materia civil y no el Tribunal Unitario Agrario.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "tratándose de la acción de pago por indemnización de daños y perjuicios en tierras ejidales derivada de un conflicto relacionado con unas obras hidráulicas constituye una acción que no le corresponde conocer a los Tribunales Agrarios, toda vez que de lo dispuesto en los artículos 163 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no se advierte su competencia." (Pág. 66, párr. 3). Es decir, "de estos últimos preceptos no se ve que el Tribunal Unitario Agrario tenga atribución alguna para conocer de la acción de pago de indemnización por concepto de daños y perjuicios derivados de un conflicto de obras hidráulicas que afectan una parcela pues con independencia de que el sujeto que formula la demanda de dicho pago sea un ejidatario, lo cierto es que de acuerdo con la naturaleza de la acción, ésta carece del carácter agrario, si se considera que el citado pago, aun cuando deriva de un conflicto relacionado con los posibles daños ocasionados a una parcela constituye una acción que no se vincula con la aplicación o interpretación de normas sustantivas contenidas en la Ley Agraria, pues ninguna de sus disposiciones así lo establece." (Pág. 67, párr. 1).

Además, la Corte señaló que no obsta a lo anterior que "el demandante estuviera sujeto a un régimen jurídico agrario de naturaleza proteccionista, ya que la acción que se ejerce

es civil, debido a la naturaleza jurídica de la obligación y de los mecanismos procesales conducentes para hacer valer el derecho que se estima afectado, más aún que con dicha acción se ventilan intereses de dos personas que si bien tienen el carácter de ejidatarios, sus intereses son de índole patrimonial personal que no repercuten en el núcleo de población ejidal al que pertenecen, en cuanto que el ejercicio de la citada acción, le otorga al actor tan sólo el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de los perjuicios que le hubieran ocasionado las obras hidráulicas por lo que su aplicación corresponde a los Tribunales especializados en dicha materia." (Pág. 70, párr. 2).

En este sentido, la Corte concluyó que "debe estimarse que la competencia para conocer de la acción de pago ejercida por el ejidatario se surte en favor de un Juez en materia civil y no del Tribunal Unitario Agrario, ya que su naturaleza es civil en la medida que el interés del actor es de carácter patrimonial y personal que no repercute en el núcleo ejidal o comunal al que pertenece, en virtud de que lo que pretende con su ejercicio es obtener una cantidad de dinero que corresponda al valor económico de los perjuicios que le hubieran ocasionado las ventanas de alivio que reseña lo que escapa al ámbito de las normas agrarias." (Pág. 75, párr. 2).

Abundando, la Corte señaló que "si bien de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 113 constitucional [vigente en ese momento], la responsabilidad del Estado por los daños que cause en bienes o derechos de los particulares, originada con motivo de su actividad administrativa irregular, es objetiva y directa y los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes secundarias, lo que se reitera en el artículo 71, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de *****; lo cierto es que en la especie pese a la existencia de iniciativas con proyecto de Decreto para que se expida la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de ***** , cuyo objeto sería fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, tales iniciativas no se han concretado en la ley correspondiente." (Pág. 76, párr. 1). En este sentido, determinó que "de acuerdo con lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Constitución Estatal, la aplicación de la reforma constitucional aludida, en lo que hace a la responsabilidad patrimonial del Estado, remite para su adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias en relación con el pago de la indemnización correspondiente, disponiendo expresamente, entre otros aspectos, que hasta en tanto se expidan las reformas a las leyes secundarias, será exigible por los particulares la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas anteriores; debe concluirse que tal reclamo en tanto se expide la ley correspondiente, ha de hacerse en vía civil de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de ***** , en los términos de la Sección Cuarta del citado orde-

namiento denominado: 'De la responsabilidad objetiva', que regula los aspectos atinentes al concepto de dicha responsabilidad, quiénes son los responsables cuáles son los daños en la persona y bienes, así como lo referente a la prescripción de la acción para exigir la reparación de los daños causados." (Pág. 77, párr. 1).

5.6 Suspensión del artículo 18 de la Ley Federal de RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 39/2019, 10 de abril de 2019⁹²

Hechos del caso

Una mujer promovió un juicio laboral derivado de la terminación de su relación laboral con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al mismo tiempo, presentó una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado ante la misma Secretaría y señaló que fue coaccionada a firmar un Convenio de Terminación de la Relación de Trabajo. La Secretaría determinó que debía suspenderse el procedimiento de responsabilidad patrimonial hasta en tanto causara estado la resolución del juicio laboral, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La reclamante promovió un juicio de amparo en contra de dicha determinación, a través del cual argumentó que el artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal citada no prevé un momento específico para levantar la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, sino que, en realidad, establece una condición que torna incierta e indeterminada la duración de la suspensión, atentando en contra de su derecho de acceso a la justicia. Un Juzgado de Distrito negó el amparo. Inconforme, la reclamante interpuso un recurso de revisión que fue resuelto por la Suprema Corte en el sentido de confirmar la sentencia recurrida, por considerar que el artículo impugnado sí establece el momento para levantar la suspensión, por lo que no atenta en contra del derecho de acceso a la justicia de la reclamante.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vulnera el derecho de acceso a la justicia, al no establecer un plazo específico para levantar la suspensión del procedimiento cuando se encuentre pendiente algún medio de defensa por el que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso?

⁹² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no vulnera el derecho de acceso a la justicia, porque sí prevé en qué momento debe levantarse la suspensión decretada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, esto es, que debe subsistir hasta que en el medio de defensa, la autoridad competente dicte una resolución que cause estado.

Justificación del criterio

El artículo 18, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que si iniciado el procedimiento de responsabilidad, se encuentra pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado debe suspenderse hasta en tanto la autoridad competente en los otros procedimientos dicte una resolución que cause estado. Por lo que la Corte observó que el artículo impugnado "sí prevé, con la precisión constitucionalmente exigible, en qué momento debe levantarse la suspensión decretada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial." (Párr. 62). Por lo tanto, "la autoridad que conozca del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado debe suspender el mismo cuando se encuentre pendiente de resolución un medio de defensa por virtud del cual el reclamante haya controvertido el acto reputado como dañoso, y **dicha suspensión debe subsistir hasta que en el medio de defensa, la autoridad competente dicte una resolución que cause estado.**" (Párr. 63). (Énfasis en el original).

La Primera Sala concluyó que "el último párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es compatible con el derecho de acceso a la justicia, pues no deja en manos de la autoridad que conoce del procedimiento de responsabilidad patrimonial determinar cuándo se debe levantar la suspensión, pues ello está supeditado al momento en que, conforme a la ley adjetiva aplicable, cause estado la resolución del medio de defensa hecho valer por el reclamante en contra del mismo acto reputado como dañoso." (Párr. 68). Establecer un término específico "desnaturalizaría la racionalidad del precepto reclamado, que está diseñado sobre la base de que existen múltiples medios de defensa en nuestro sistema jurídico, a través de los cuales el reclamante puede controvertir el acto reputado como dañoso, mismos que se encuentran sujetos a una diversidad de plazos y términos para su resolución y, por lo mismo, sería inviable exigir que el legislador previera un solo término para levantar la suspensión, soslayando que no todas las resoluciones de los procedimientos que puede intentar el reclamante causan estado con la misma temporalidad." (Párr. 69).

5.7 Multas por reclamaciones improcedentes

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, 13 de mayo de 2010⁹³

Hechos del caso

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México) promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 21 de octubre de 2008, por considerar que las normas afectaron su esfera de competencia, al privar a sus recomendaciones de su carácter ejecutivo, además de transgredir el derecho humano que concede a los particulares la potestad para reclamar indemnización al Estado por su actuación irregular, previsto en el artículo 113 constitucional, en el sentido de establecer una prerrogativa de los individuos frente al Estado.

El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal establecía la sanción a que se hacen acreedores quienes promuevan reclamaciones sin motivo en tres casos: cuando sean notoriamente improcedentes; cuando sean declaradas infundadas, precisamente por haberse promovido sin motivo; y cuando hayan sido promovidas con dolo y mala fe.

El artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal ordenaba que cuando la reclamación no se presentara ante los órganos competentes, sino ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o cuando derivara de una queja promovida ante dicha Comisión, se debía remitir el escrito correspondiente al ente presuntamente productor del daño para que iniciara el procedimiento de reclamación.

Por otra parte, el artículo 27 de la ley citada establecía el método para tener por acreditado el daño causado por la actividad administrativa irregular: Si la causa o causas que produjeron el daño eran identificables en forma clara, la relación causa-efecto debería probarse fehacientemente; y si la causa o causas que produjeron el daño no eran identificables en forma clara, debería probarse mediante el examen de las cadenas causales autónomas y de las dependientes entre sí, así como de las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hubieran podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado.

El artículo 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal establecía los plazos para la prescripción del derecho a reclamar una indemnización. Por último, el sexto

⁹³ Unanimidad de once votos. Ponente: Ministro José De Jesús Gudiño Pelayo.

transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal señalaba que una vez entrada en vigor la Ley quedarían derogados diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal.

La Suprema Corte resolvió el asunto, reconoció la validez de los artículos 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, y determinó la invalidez del artículo 11, segundo párrafo, del mismo ordenamiento.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal transgrede el artículo 21 constitucional al prever la imposición de multas y no contemplar expresamente el caso de jornaleros, obreros o asalariados a los que se refiere el citado artículo constitucional?

2. ¿El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal vulnera el artículo 113 constitucional al establecer que quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada o con dolo y mala fe, por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal no transgrede el artículo 21 constitucional al no contemplar expresamente la imposición de multas en el caso de los jornaleros, obreros o asalariados. El artículo 21 constitucional establece una limitación para la imposición de multas a los jornaleros, obreros o asalariados, siempre y cuando estén referidas a infracciones a reglamentos de policía, no a leyes en sentido formal y material.

2. El artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal vulnera el artículo 113 constitucional al establecer que quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada o con dolo y mala fe, por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa porque la imposición de ésta no resulta justificada, no considera que los casos por los que una reclamación sea declarada improcedente o infundada son de variada índole y no todas se fundarían en el ánimo de obtener un provecho económico en forma ilegítima. Además, la redacción es confusa e impide una interpretación conforme o que sea aplicada en forma certera.

Justificación de los criterios

1. La omisión del artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que no contempla expresamente la imposición de multas

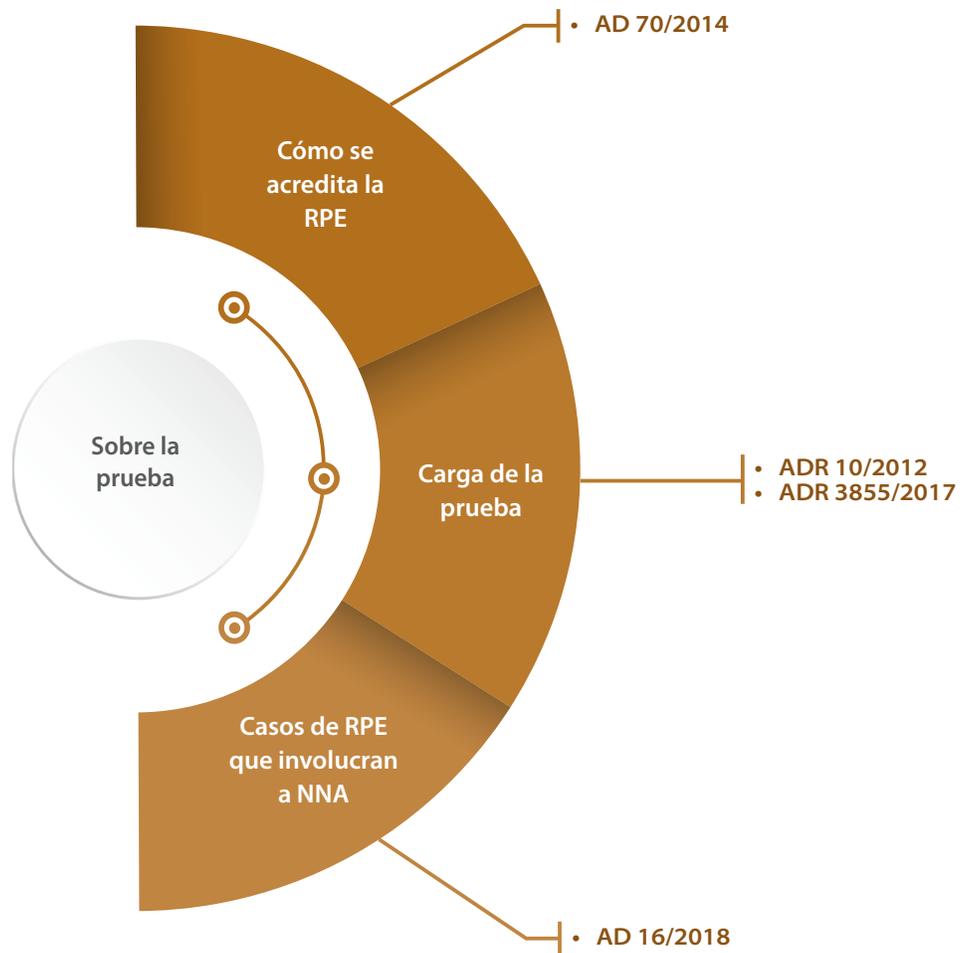
en el caso de los jornaleros, obreros o asalariados, no transgrede el artículo 21 constitucional "puesto que dicho precepto ciertamente establece una limitación para la imposición de multas a los jornaleros, obreros o asalariados, pero siempre y cuando estén referidas a infracciones a reglamentos de policía, y no a leyes en sentido formal y material." (Pág. 54, párr. 1).

2. La Corte determinó que la redacción del artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal "permite establecer que su objeto es inhibir la promoción de reclamaciones por indemnización (...), cuando previene la imposición de la multa por razón de que la reclamación sea desechada por notoriamente improcedente o porque a la postre sea declarada infundada.

Sin embargo, no resulta justificada la imposición de la multa en estas dos hipótesis, en las que en verdad no se obtiene ningún provecho del erario y que no necesariamente derivan de una conducta dolosa, hecha con el ánimo de obtener un lucro indebido (...) [L]a imposición de multa en estos dos casos se convierte en una medida desproporcionada, que sin duda trastoca el derecho consignado en el artículo 113 de la Constitución, esto es, el derecho constitucional a exigir reparación al Estado por su actuación irregular, pues se da a entender que procede la multa por cualquier circunstancia, cuando se decretase la improcedencia o se declarara infundada la reclamación, sin considerar que los casos por los que una reclamación sea declarada improcedente o infundada son de variada índole y no todas se fundarían en el ánimo de obtener un provecho económico en forma ilegítima." (Pág. 58, párrs. 4 y 5).

Además, la redacción "es confusa e impide una interpretación conforme, en la medida de que, primero, al resolver sobre el fondo de una pretensión, ésta no se 'declara' con dolo y mala fe; segundo, porque no queda claro si la indicación 'por haberse interpuesto sin motivo' aplica sólo al caso del dolo y la mala fe, o si aplica también a la interposición de una reclamación que sea desechada por notoriamente improcedente o que a la larga es resuelta como infundada. Así, esa parte del texto normativo, dada su redacción impide una interpretación conforme y no puede ser aplicada en forma certera." (Pág. 59, párr. 3).

6. Sobre la prueba



6. Sobre la prueba

6.1 Cómo se acredita la RPE

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 70/2014, 6 de mayo de 2015⁹⁴

Hechos del caso

Una persona presentó una reclamación de indemnización por la negligencia médica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que le provocó que avanzara el cáncer de mama que padecía y, consecuentemente, la pérdida de la glándula mamaria derecha. Le fue concedida la indemnización, sin embargo, se le negaron los pagos de gastos futuros, de perjuicio por pérdida del empleo de por vida, por el daño sufrido por la pérdida de la oportunidad, de intereses ordinarios y por daño moral, ya que la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos no contemplan estos conceptos. Por esto, la afectada demandó la nulidad de la resolución.

Después de una primera resolución y un recurso de revisión fiscal promovido por el IMSS, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que el IMSS pagara una nueva indemnización, restándole la cantidad ya enterada, así como el total de los gastos médicos que acreditó la reclamante, para lo cual realizó una cuantificación. Inconforme, la afectada promovió un amparo directo a través del cual cuestionó la cuantificación del daño moral que sufrió. La Suprema Corte atrajo el caso y determinó que la sentencia reclamada resulta ilegal, ya que se desatendieron las exigencias establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del

⁹⁴ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Estado que, entre otras cosas, permite reclamar los daños morales. Por ello, concedió el amparo para efecto de que el Tribunal responsable emitiera una nueva resolución que tomara en cuenta los parámetros establecidos por la Corte para cuantificar el daño moral.

Problema jurídico planteado

¿Cuáles son los principios y directrices que determinan la existencia del daño moral ocasionado por la actividad irregular del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Por regla general, el particular tiene la carga probatoria de acreditar el daño moral que reclama; si la autoridad administrativa se rehúsa a otorgar la indemnización respectiva, ésta debe expresar fundada y motivadamente las razones de ello. Excepcionalmente habrá casos en los que, acorde a los daños ocasionados por la actividad irregular del Estado, dada su naturaleza trascendental en la libertad o integridad física o psíquica de la persona, sea evidente el menoscabo a los bienes extrapatrimoniales o espirituales de la víctima, por lo que no se requerirá, necesariamente, que el gobernado aporte pruebas para acreditar el daño moral, al resultar redundantes o innecesarias.

Justificación del criterio

La Corte refirió que el artículo 1916 del Código Civil Federal prevé "que el daño moral consiste en la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Así, se advierte que la conceptualización del daño moral centra su objeto y contenido *en los intereses no patrimoniales o espirituales que pueden verse afectados*, de ahí que las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor constituyen daños a la moral en tanto son afectaciones a intereses no patrimoniales.

Por otra parte, la norma instituye que se **'presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas'**, sin embargo, la presunción aludida debe enmarcarse dentro de las finalidades que persigue el artículo 113 de la Constitución Federal, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir indebidamente el *equilibrio presupuestario* que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal." (Pág. 39, párrs. 2 y 3). (Énfasis en el original).

La Corte agregó que "si conforme a las reglas y principios que rigen el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, corresponde al gobernado **'demostrar el daño causado'**

por la actividad administrativa irregular que se le imputa a la autoridad, **debe colegirse que el particular tiene la carga probatoria de acreditar el daño moral que reclama**, por lo que, por regla general, no basta el simple dicho de la víctima en el sentido de que se le ha causado tal afectación extra-patrimonial o espiritual para que le sea concedida la indemnización correspondiente, sino que tendrá que acreditar ese extremo con los medios probatorios que considere conducentes." (Pág. 41, párr. 6). (Énfasis en el original).

"A su vez, si la autoridad niega otorgar la indemnización por daño moral, debe desde luego, fundar y motivar adecuadamente dicha resolución, lo cual deberá ser evaluado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de impugnarse mediante la vía contenciosa." (Pág. 42, párr. 2).

"Cabe puntualizar que la carga probatoria aludida se erige **como regla general**, pues no puede soslayarse que, eventualmente, los daños ocasionados por la actividad irregular del Estado, dada su naturaleza trascendental en la libertad o integridad física o psíquica de la persona, hace *evidente el menoscabo a los bienes extra-patrimoniales o espirituales de la víctima*."(Pág. 42, párr. 4). (Énfasis en el original).

6.2 Carga de la prueba en los procedimientos de RPE

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 10/2012, 11 de abril de 2012⁹⁵

Razones similares en el AD 23/2015

Hechos del caso

Un hombre acudió por atención médica a una Unidad Médico Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tras ser remitido a la especialidad de urología, el hombre se sometió a una cirugía. Al ser dado de alta, no reportó que había presentado complicaciones. Sin embargo, comenzó a presentar dolor en diversas partes del cuerpo, además de alteraciones en la sensibilidad y disminución de la fuerza con dificultad para caminar, entre otros síntomas. Por lo anterior, fue trasladado a un hospital y, tras ser dado de alta, se le prescribió un tratamiento de medicina física y rehabilitación. No obstante, el paciente no se recuperó plenamente y quedó impedido para caminar sin ayuda de aparatos ortopédicos. Debido a lo anterior, la madre del paciente presentó una queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este proceso culminó con la determinación del Instituto de la existencia de responsabilidad médica civil y la fijación de una indemnización.

⁹⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

Posteriormente, el hombre demandó en la vía civil el pago del daño moral, la responsabilidad civil y la declaración judicial de que el Instituto demandado tiene la obligación de pagar sus gastos médicos, hospitalarios y viáticos, para que sea atendido en el país o en el extranjero y supla, en la medida de lo posible, el daño irreversible que le fue ocasionado a causa de la negligencia e impericia por parte del Instituto demandado, entre otras prestaciones. El Instituto interpuso una excepción de incompetencia por declinatoria, la cual fue declarada fundada. En contra de esta decisión, el hombre promovió un amparo directo, pues argumentó que, de acuerdo con el derecho aplicable, era posible elegir la vía civil o administrativa para reclamar negligencia médica de una institución pública de salud. Sin embargo, el tribunal determinó negarlo, pues precisó que la responsabilidad del Estado por daños derivados de su actividad administrativa irregular debe reclamarse en la vía administrativa en contraposición a la vía civil. Inconforme, la persona interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado resolvió remitir el asunto a la Suprema Corte, la cual admitió el recurso y lo remitió a la Primera Sala. Ésta resolvió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Quién tiene la carga de la prueba de la diligencia médica en casos de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de los daños ocasionados por la prestación de un servicio de salud deficiente?

Criterio de la Suprema Corte

En el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de los daños ocasionados por la prestación de un servicio de salud deficiente, la carga de la prueba de la diligencia recae en las instituciones médicas del Estado, por lo que si éstas no logran acreditar que cumplieron los cuidados establecidos en la normativa de la materia o en la *lex artis* de la profesión, serán responsables por los daños ocasionados. Sin que esto signifique que las mismas tengan que probar la inexistencia de los demás elementos de la responsabilidad.

Justificación del criterio

La Corte determinó, citando la Contradicción de Tesis 93/2011, que "la carga de la prueba de la debida diligencia le corresponde al demandado. Por lo que si no logra acreditar que cumplió los cuidados establecidos en la normativa de la materia o en la *lex artis* de la profesión, será responsable por los daños ocasionados." (Pág. 39, párr. 1).

"Lo anterior se justifica de acuerdo a los principios de facilidad y proximidad probatoria, con base en los cuales debe satisfacer la carga de la prueba la parte que dispone de los medios de prueba o puede producirla o aportarla al proceso a un menor coste para que pueda ser valorada por el juez". (Pág. 40, párr. 1).

No obstante, la Corte precisó que "el revertir la carga de la prueba de la actuación irregular del Estado, significa que será la institución médica la que deberá demostrar que no actuó negligentemente, lo que no significa que tenga que probar la inexistencia de los demás elementos de la responsabilidad. Así, en opinión de esta Primera Sala, el personal médico o la institución hospitalaria únicamente deberán demostrar que el procedimiento médico fue realizado bajo los estándares legales y profesionales de diligencia que les son exigibles. En resumen, en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada por los daños ocasionados a los particulares por la prestación de un servicio de salud deficiente, el ente demandado tendrá la carga de la prueba de la diligencia. Por lo que si no logra acreditar que cumplió los cuidados establecidos en la normativa de la materia o en la *lex artis* de la profesión, será responsable por los daños ocasionados." (Pág. 42, párrs. 2 y 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3855/2017, 8 de noviembre de 2017⁹⁶

Hechos del caso

Una persona presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por la realización de una prueba del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) sin su consentimiento informado, dentro del proceso de contratación a la Comisión Federal de Electricidad, en el cual participó dicha Secretaría. La dependencia determinó improcedente la reclamación.

En contra de la improcedencia, el afectado interpuso un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual resolvió que el afectado no logró probar la actividad administrativa irregular. Por ello, el reclamante promovió un amparo directo, el cual fue negado por el Tribunal Colegiado de conocimiento que consideró que el demandante tenía la carga probatoria de acreditar la irregularidad de la actividad administrativa, sin que lo hubiera hecho.

Por último, el afectado interpuso un recurso de revisión, mismo que fue resuelto por la Suprema Corte en el sentido de revocar la sentencia recurrida, pues en sus propios criterios, ya había establecido previamente que corresponde a la autoridad comprobar la regularidad de su actuación.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la carga de la prueba tratándose del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado?

⁹⁶ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Criterio de la Suprema Corte

En los procesos de responsabilidad patrimonial del Estado, el particular sólo está obligado a acreditar el daño y la relación causa-efecto entre la lesión y la acción administrativa que la haya producido, mientras que la dependencia estatal deberá demostrar de manera fehaciente la regularidad de su actuación.

Justificación del criterio

Con anterioridad, la Corte ha establecido a través de jurisprudencia por reiteración que "el particular solo está obligado a acreditar el daño y la relación causa-efecto entre la lesión y la acción administrativa que la haya producido; y que es la dependencia estatal la que deberá demostrar de manera fehaciente la regularidad de su actuación." (Pág. 25, párr. 3). Por lo tanto, "sí se varió la interpretación del artículo 109, último párrafo (antes párrafo segundo del numeral 113) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la carga de la prueba por parte de la autoridad para demostrar la regularidad de su actuación en los procesos de responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 26, párr. 2).

6.3 Casos de RPE que involucran a niños, niñas o adolescentes

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 16/2018, 10 de octubre de 2018⁹⁷

Hechos del caso

Una niña sufrió lesiones mientras le realizaban un estudio de rayos X en un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por esto, sus padres presentaron un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, reclamando una indemnización. La queja fue declarada procedente, el 8 de septiembre de 2008, por la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Posteriormente, el 11 de mayo de 2011, el IMSS fijó un monto de indemnización que estaba listo para ser cobrado por los padres.

No obstante, el 27 de agosto de 2014, los padres promovieron una reclamación por responsabilidad patrimonial, misma que el IMSS desechó por considerar que había prescrito el derecho de los reclamantes. En contra de lo anterior, los padres interpusieron un amparo indirecto, que el Juez de Distrito de conocimiento concedió para efecto de que se emitiera una nueva resolución, en donde se continuara con el procedimiento. Luego de un recurso de revisión interpuesto por el IMSS, finalmente la reclamación fue admitida por el Instituto,

⁹⁷ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

el cual resolvió que la indemnización emanada del recurso de queja estaba lista para ser cobrada por los reclamantes y que no procedía la indemnización por daño moral.

Inconformes, los reclamantes promovieron un juicio de nulidad en contra de la resolución del IMSS. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, pues consideró que la indemnización determinada por el IMSS es independiente de la regulada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Sin embargo, el Tribunal no cuantificó la indemnización pues, a su juicio, no contaba con los elementos probatorios necesarios.

Finalmente, los reclamantes promovieron un amparo directo en contra de la sentencia del Tribunal administrativo y argumentaron, entre otras cosas, que la sentencia reclamada fue incongruente. La Corte atrajo el asunto y determinó conceder el amparo para efecto de que el Tribunal Administrativo cuantificara la indemnización reclamada, y estableciera que no hay un límite a la indemnización por daño moral fundado en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

Problema jurídico planteado

¿La ausencia de material probatorio es un motivo determinante para no evaluar ni fijar el posible monto de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado?

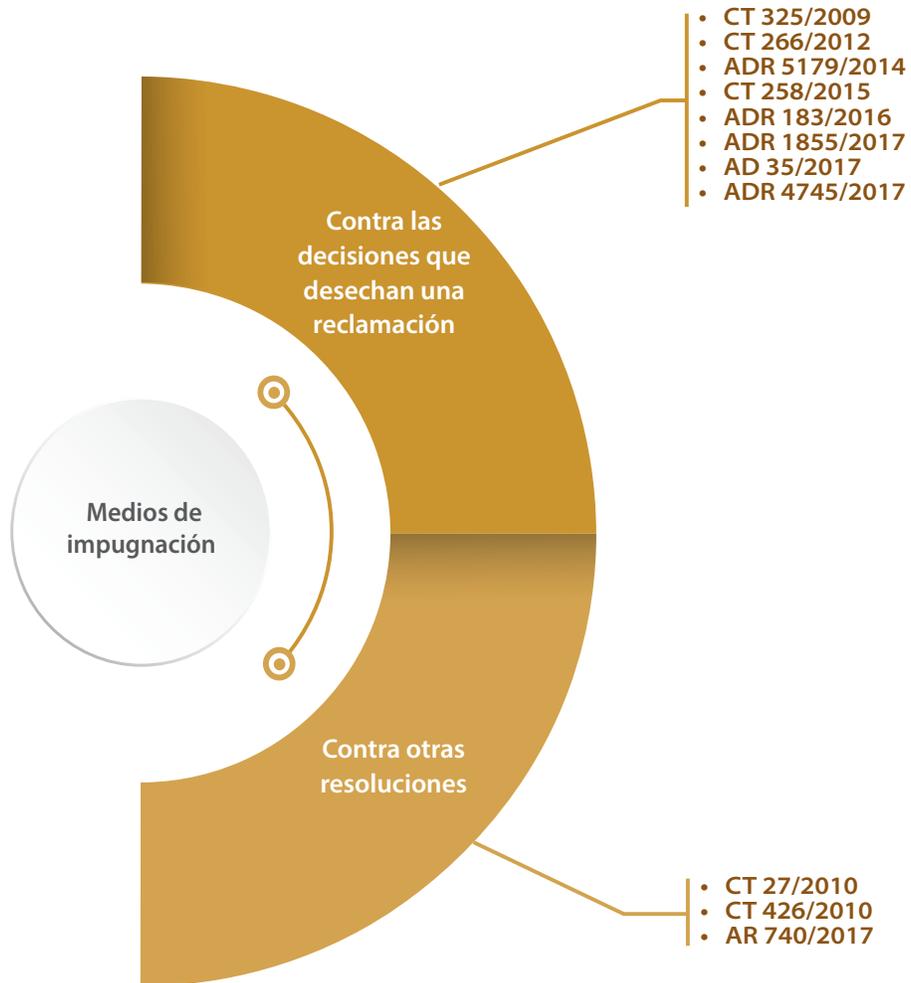
Criterio de la Suprema Corte

La ausencia de material probatorio no debe impedir a los órganos jurisdiccionales fijar un monto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues en casos de daños a la salud de menores de edad deben recabar oficiosamente pruebas para mejor proveer, para estar en condiciones de poder definir el monto de la indemnización que corresponde.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "si bien la Sala responsable justificó su proceder al señalar la ausencia de material probatorio como el motivo determinante para no evaluar y fijar el posible monto de la indemnización respectiva, lo cierto es que, tratándose de daños a la salud de una menor de edad, dicho órgano jurisdiccional debió recabar, oficiosamente, pruebas para mejor proveer para estar en condiciones de poder definir el monto de la indemnización que correspondiera, toda vez que en este tipo de asuntos el interés superior que tutela a dicha menor, obligaba a resolver con la mayor celeridad posible, para evitar el deterioro físico que llegara a producirse por la demora en la solución del litigio." (Pág. 20, párr. 3).

7. Medios de impugnación



7. Medios de impugnación

7.1 Contra las decisiones que desechan una reclamación por RPE

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 325/2009, 21 de octubre de 2009⁹⁸

Hechos del caso

Mediante un escrito de 20 de agosto de 2019 se denunció la posible contradicción de criterios suscitados entre el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el AD 10/2009 y el AR 384/2008, respectivamente. Ambos Colegiados se pronunciaron sobre si las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten el sobreseimiento de un procedimiento donde se haya solicitado la indemnización por causa de responsabilidad patrimonial del Estado pueden o no impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; es decir, a través del juicio contencioso administrativo. Además, los dos casos emanaban de una resolución que puso fin al procedimiento administrativo respectivo que trajo como consecuencia jurídica que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se pronunciara respecto del fondo de la pretensión indemnizatoria del solicitante.

Artículo 24. Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió que no sólo procede el juicio contencioso administrativo cuando se resuelva de fondo el litigio, sino que debe

⁹⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Sergio S. Aguirre Anguiano.

hacerse extensivo a los casos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considere actualizada alguna causa de improcedencia y decrete el sobreseimiento respectivo. Sus razonamientos se reflejaron en la tesis aislada de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN RESPECTIVO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y, POR TANTO, ÉSTE DEBE AGOTARSE PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS."

Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito adujo que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se refiere a las resoluciones finales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se resuelva el problema de fondo planteado en la reclamación, mas no en determinaciones de mero trámite, como aquéllas en las que la solicitud se desecha por notoriamente improcedente. Por lo que, ante la falta de disposición expresa que establezca el medio de defensa idóneo para combatir el desechamiento de una reclamación, debía estarse a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual autoriza la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su artículo 83 dispone el recurso de revisión contra los actos y resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo.

La Suprema Corte declaró existente la contradicción de tesis y resolvió que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA."

Problema jurídico planteado

¿De conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten el sobreseimiento de un procedimiento donde se haya solicitado la indemnización por causa de responsabilidad patrimonial del Estado pueden o no impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal?

Criterio de la Suprema Corte

De conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten el sobreseimiento del procedimiento en el que se haya solicitado la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado no pueden impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal, ya que se está en presencia de resoluciones que ponen fin al juicio, sin que se hayan ocupado del estudio de las cuestiones de fondo.

Justificación del criterio

La Corte estimó que "una primera aproximación al contenido literal del numeral permite advertir que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece la posibilidad de que las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las que niegue la indemnización solicitada o que no satisfagan las pretensiones del promovente, por el monto que ahí se determine, sean impugnadas de manera directa, por vía jurisdiccional, ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, a través del juicio contencioso administrativo." (Pág. 34, párr. 2).

Ahora, en relación a si el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal también era aplicable a las resoluciones que determinen declarar el sobreseimiento en el procedimiento administrativo correspondiente y que, por ende, no toquen el problema de fondo planteado en la reclamación originaria, la Corte resolvió que es aplicable al caso la distinción que la misma ha hecho entre sentencia definitiva y resolución que pone fin al juicio; además, que "las resoluciones a que se refiere el examinado artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se limitan evidentemente a las que poseen la naturaleza de definitivas, por resolver precisamente el fondo de lo reclamado, a fin de establecer, en su caso, un monto concreto por concepto de indemnización, lo cual no sería posible si se decretara el sobreseimiento en ese procedimiento, al actualizarse alguna causa de improcedencia; luego, es claro que la resolución que establece la improcedencia de un juicio o de un procedimiento no tiene el carácter de una sentencia definitiva, porque no resuelve sobre la situación de fondo que es materia de la reclamación, en la especie, la pretensión de indemnización enderezada por el promovente, pues tal resolución únicamente declara una situación procesal, que podrá o no ser violatoria de garantías, pero que no afecta de ninguna manera el fondo del negocio." (Pág. 40, párr. 1).

De modo que "la correcta interpretación del precepto en análisis obliga a sostener que al referirse a las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante, debe entenderse que alude a resoluciones finales dictadas por el Tribunal Fiscal Federal, en las que se resuelve el problema de fondo planteado en la reclamación, pues al señalar que 'nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante', es evidente que la negativa implica que se examinó el planteamiento del afectado con la conducta irregular del Estado y se llegó a la conclusión de negarlo, o bien, se determinó la responsabilidad del Estado y se estableció una cantidad a pagar por concepto de indemnización, menor a la pretendida por el particular, y no involucra decisiones que ponen fin al juicio, como ocurre cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actuando en Pleno, emite la sentencia luego de haberse agotado el procedimiento respectivo y declara el sobreseimiento, por haberse actualizado una causa de improcedencia, o bien, cuando el Magistrado Instructor desecha de plano la solicitud de reclamación presentada, al estimar que es notoriamente improcedente, ya que en ambos supuestos se está en presencia de resoluciones que pone fin al juicio, sin

haberse ocupado del estudio de las cuestiones de fondo hechas valer en la reclamación." (Pág. 40, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 266/2012, 22 de agosto de 2012⁹⁹

Razones similares en el ADR 5179/2014

Hechos del caso

Una Juez de Distrito en Materia Administrativa denunció una posible contradicción de tesis entre los criterios de los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito, Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y Décimo Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. Dichos criterios abordan si resulta procedente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución que desecha una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado formulada conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y, por tanto, si debe o no agotarse dicho medio ordinario de defensa previamente a la promoción del juicio de amparo contra tal resolución.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región emitieron cuatro resoluciones de amparos en revisión relacionadas con el tema. Los Tribunales Colegiados determinaron, entre otras cosas, que el juicio contencioso administrativo es procedente frente al desechamiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado.

Por otra parte, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió un amparo en revisión, en el sentido de que el desechamiento de una reclamación por responsabilidad patrimonial no da competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de dicho asunto, a través del juicio contencioso administrativo, por lo que consideró que se debió admitir la demanda de amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció del asunto, determinó existente la contradicción de tesis planteada y resolvió que prevalecerá con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

⁹⁹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Problema jurídico planteado

¿El juicio contencioso administrativo es un medio ordinario de defensa frente al desechamiento de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El juicio contencioso administrativo no es un medio ordinario de defensa frente al desechamiento de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que no es necesario promoverlo antes del juicio de amparo indirecto.

Se sugiere revisar el Amparo Directo en Revisión 1855/2017 y el Amparo Directo 35/2017, en los que la Corte modificó este criterio.

Justificación del criterio

El juicio contencioso administrativo ante el "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo es procedente contra las resoluciones de los entes públicos federales sujetos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que nieguen la indemnización reclamada o que, por su monto, no satisfagan la pretensión del reclamante, pero no en contra de las resoluciones por las cuales dichos entes desechan una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado." (Pág. 39, párr. 4). "Procede sólo cuando se resuelve el fondo de una reclamación, examinando el planteamiento del interesado presunto afectado con la conducta irregular del Estado y se llega a la conclusión de negarlo, o bien, se determina la responsabilidad del Estado y se establece una cantidad a pagar por concepto de indemnización, menor a la pretendida por el particular, no cuando se desecha una reclamación, pues si bien en ambos supuestos no se satisface la pretensión del interesado, en el último sólo se declara una situación procesal que puede ser violatoria de derechos humanos, pero que de ningún modo afecta el fondo del negocio." (Pág. 40, párr. 2).

Las "resoluciones de los entes públicos federales sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que desechan una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado si bien son emitidas por autoridades administrativas y ponen fin a un procedimiento administrativo, no son dictadas en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino conforme a la primera de dichas leyes." (Pág. 47, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5179/2014, 8 de abril de 2015¹⁰⁰

Hechos del caso

Una mujer presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado en contra del entonces existente Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), misma

¹⁰⁰ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

que fue desechada de plano por considerar que no se había desahogado de forma adecuada un requerimiento. La reclamante inició un juicio de nulidad en contra del desechamiento. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decidió sobreseer el juicio, aplicando la jurisprudencia de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

Inconforme, la mujer interpuso un recurso de reclamación, pero se confirmó el sobreseimiento. Luego, promovió un amparo directo reclamando la inconstitucionalidad de, entre otras cosas, el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en tanto que no existía medio ordinario de defensa en contra del desechamiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial, pues este artículo establece que el juicio de nulidad procede en contra de resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado, pero no cuando se desecha la reclamación.

El Tribunal Colegiado que conoció del amparo decidió negarlo, pues el sistema jurídico nacional otorga un medio idóneo de defensa contra el desechamiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial, que es el juicio de amparo indirecto. Frente a la negativa, la reclamante interpuso un recurso de revisión por considerar que se violaron sus garantías de audiencia y acceso a la justicia. La Suprema Corte conoció del asunto y decidió confirmar la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola las garantías de audiencia y acceso a la justicia, ya que no permite controvertir las resoluciones que desechen la reclamación por responsabilidad patrimonial, a través del juicio de nulidad?

Criterio de la Suprema Corte

Que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no contemple la procedencia del juicio de nulidad cuando se desecha una reclamación no es violatorio de las garantías de audiencia y acceso a la justicia de los particulares, porque en su contra procede el amparo indirecto.

Justificación del criterio

La Corte determinó que es aplicable al caso la jurisprudencia de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO

Se sugiere revisar el Amparo Directo en Revisión 1855/2017 y el Amparo Directo 35/2017, en los que la Corte modificó este criterio.

24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA." (Párr. 99).

"[T]omando en cuenta que conforme al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con el numeral 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo es procedente el juicio de nulidad contra las resoluciones que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado, esto es, como ya se vio, cuando se resuelve el fondo de una reclamación, examinando el planteamiento del interesado presuntamente afectado con la conducta irregular del Estado y se llega a la conclusión de negarlo, o bien, se determina la responsabilidad del Estado y se establece una cantidad a pagar por concepto de indemnización, menor a la pretendida por el particular; pero no cuando se desecha la reclamación. No es válido ampliar la procedencia del juicio de nulidad a supuestos no previstos en la ley y de la cual no se advierte que haya sido intención del legislador, como sería cuando se desecha la reclamación de indemnización.

Pues en este caso, dado que de la interpretación de las normas se concluye que no se refiere al desechamiento de la reclamación, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa sólo podía provenir de la voluntad del legislador federal, quien es el único facultado para modificarla en términos de los artículos 73, fracción XXIX-H y 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues atento respectivamente a esos preceptos, le corresponde expedir leyes que establezcan y regulen tribunales federales de lo contencioso administrativo, así como la ley reglamentaria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado." (Párrs. 107 y 108).

"[S]i el Tribunal Colegiado de Circuito refirió considerando de manera sistemática el orden jurídico nacional, que es procedente el juicio de amparo indirecto contra el desechamiento de una reclamación efectuada en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; entonces, la circunstancia de que este juicio tenga la naturaleza de extraordinario, no impide considerarlo como un medio de impugnación que garantiza el derecho de audiencia y de acceso a la justicia contra aquel tipo de actos, pues se encuentra disponible en el artículo 103, fracción I, y 107 de la Constitución, reglamentados en la Ley de Amparo.

De ahí que la circunstancia de que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no contemple la impugnación del desechamiento de una reclamación, no trasgrede [sic] los derechos de audiencia y de acceso a la justicia." (Párrs. 134 y 135).

Hechos del caso

El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ese propio órgano judicial y el que sostuvo el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Los criterios versan sobre si las resoluciones que desechan una reclamación presentada en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con motivo de la prescripción de los plazos que prevé el artículo 25 de la misma ley, resultan o no impugnables mediante el juicio contencioso administrativo.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue abrogada el 17 de julio de 2016, para dar paso a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El asunto resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito tuvo su origen en un juicio contencioso administrativo promovido por una persona contra la resolución mediante la cual el Instituto Mexicano del Seguro Social desechó su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, por haber sido promovida fuera del plazo que prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobreseyó el juicio por considerar que la resolución impugnada no era un acto definitivo del que pudiera conocer. Frente a este acto, la persona promovió un juicio de amparo, alegando que contra la resolución impugnada era procedente el juicio contencioso administrativo por haberse resuelto una cuestión de fondo: la actualización de la prescripción. El Tribunal Colegiado resolvió que el tribunal administrativo, al desecharla reclamación, no efectuó pronunciamiento encaminado a negar la indemnización reclamada, ni determinó un monto que no fuera de la satisfacción del reclamante, por lo que consideró acertado el sobreseimiento.

Por otra parte, el asunto resuelto por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito derivó de un juicio contencioso administrativo que una persona interpuso contra la resolución emitida por la Secretaría de la Función Pública, a través de la cual resolvió desecharla reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa desechó la demanda. En amparo, un Tribunal Colegiado estimó que el desechamiento del juicio contencioso administrativo que fue confirmado por el mismo Tribunal entrañó una violación al derecho de acceso a la justicia y a la jurisdicción efectiva. Consideró que cuando se actualiza la prescripción, la acción se pierde en perjuicio del interesado, lo que evidentemente impacta el fondo del asunto.

¹⁰¹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán (la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el asunto).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió existente la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados de Circuito y determinó que las resoluciones que desechan una reclamación por la prescripción del derecho a ejercer la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado no constituyen una sentencia definitiva que resuelve el fondo del negocio, sino que se traducen simplemente en decisiones que ponen fin al procedimiento y, por ende, no resultan impugnables mediante el juicio contencioso administrativo en términos de los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo tanto, la Corte determinó que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala en la tesis "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN POR HABER PRESCRITO EL PLAZO PARA INTERPONERLA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."

Problema jurídico planteado

¿El desechamiento de la reclamación prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con motivo de la prescripción del plazo para su interposición, es una decisión de fondo susceptible de ser impugnada mediante el juicio contencioso administrativo?

Criterio de la Suprema Corte

Los desechamientos de una reclamación por la prescripción del derecho a ejercer la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado no constituyen una sentencia definitiva que resuelve el fondo del asunto, sino que se traducen simplemente en decisiones que ponen fin al procedimiento y, por ende, no resultan impugnables mediante el juicio contencioso administrativo en términos de los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se sugiere revisar el Amparo Directo en Revisión 1855/2017 y el Amparo Directo 35/2017, en los que la Corte modificó este criterio.

Justificación del criterio

El "desechamiento de la reclamación con motivo de la actualización de la prescripción prevista en el artículo 25 [de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado], de manera alguna constituye una sentencia que resuelva el fondo del asunto, en tanto no conlleva un pronunciamiento sobre alguno de los (...) elementos decisorios, sino que precisamente, debido a la imposibilidad de hacer procedimentalmente exigible el derecho a la indemnización por su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley, impide al ente estatal determinar si, efectivamente, se causó un daño al particular, si tal

lesividad guarda una relación de causalidad con la actividad administrativa, si ésta es de carácter irregular y, en su caso, la valoración y determinación del monto indemnizatorio correspondiente." (Pág. 23, párr. 2).

"Aun cuando la prescripción del derecho a exigir una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado conlleva a declarar la improcedencia de la acción intentada, lo cierto es que ello no significa que implícitamente se niegue el derecho a obtener la indemnización reclamada, en tanto un pronunciamiento en tal sentido requiere, necesariamente, examinar el planteamiento del afectado respecto del daño causado por la conducta administrativa irregular que se le imputa al Estado, y con base en ello, se determine lo relativo a la referida responsabilidad patrimonial" (pág. 20, párr. 3). "[P]ara que pueda considerarse que una sentencia se ha ocupado del fondo del negocio en tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, es un requisito ineludible que exista, al menos, un pronunciamiento respecto de: la existencia del daño; la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo; y, en su caso, lo relativo a la regularidad o irregularidad del actuar administrativo." (Pág. 20, párr. 4).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 183/2016, 8 de junio de 2016¹⁰²

Hechos del caso

Un grupo de personas fue detenido en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), imputándoseles el delito de ataques a la paz pública en pandillas. El Juez Penal de conocimiento resolvió decretar la libertad de uno de los detenidos por falta de elementos para procesar. Ante la Contraloría General del Distrito Federal, la persona en libertad exigió indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de la actividad administrativa irregular imputable a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Gobierno, todas del Distrito Federal.

La Contraloría desechó de plano la solicitud por considerarla notoriamente improcedente, pues entre otras cosas, conforme a los artículos 6, fracción XII, y 7, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, no se considerará como actividad administrativa irregular de los entes públicos, los actos u omisiones, así como las consecuencias jurídicas que de éstos se deriven, cuando los entes públicos actúen en cumplimiento a las disposiciones jurídicas y administrativas.

Inconforme, la persona interpuso un juicio de nulidad, en el cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaró la nulidad de la determinación, para

¹⁰² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

efecto de inaplicar el artículo 7 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, pues consideró que por encima de dicho precepto estaba la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (LRPDF) y, en su caso, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en términos de las cuales, sí debía proceder la reclamación de responsabilidad patrimonial. En contra de esta sentencia, la Contraloría General del Distrito Federal interpuso recurso de apelación, que le fue concedido para efecto de revocar la sentencia y sobreseer el juicio de nulidad, por considerar que el juicio de nulidad no procede en contra del desechamiento de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

Inconforme, el reclamante promovió un juicio de amparo. El Tribunal Colegiado determinó negar el amparo, entre otras cosas, porque era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.), titulada "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO".

En contra de la sentencia, el reclamante promovió un recurso de revisión en el que alegó, entre otras cosas, que el artículo 30 de la LRPDF atentó en contra de su derecho a un recurso efectivo y que se le aplicó erróneamente la jurisprudencia citada. El asunto fue de conocimiento de la Corte, la cual resolvió conceder el amparo para el efecto de que se dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dictara otra en la que, sin considerar que el juicio de nulidad era improcedente con fundamento en el artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, se resolviera conforme a derecho el fondo del recurso de apelación.

La Corte determinó que, si bien la tesis citada fue aplicada correctamente, es improcedente el juicio de nulidad frente al desechamiento de reclamaciones por responsabilidad patrimonial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Es cierto, que las consideraciones del Tribunal Colegiado fueron insuficientes, además de que el reclamante se encontraba en un estado de indefensión, derivado de la contradicción entre los criterios de las distintas autoridades que participaron en el procedimiento, lo cual constituyó un obstáculo insuperable para su acceso a un recurso efectivo y, por ende, una violación a sus derechos en términos del artículo 17 constitucional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en contra del desechamiento de una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado?

2. ¿El artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal vulnera el derecho a un recurso efectivo del reclamante de una indemnización?

Criterios de la Suprema Corte

Se sugiere revisar el Amparo Directo en Revisión 1855/2017 y el Amparo Directo 35/2017, en los que la Corte modificó este criterio.

1. El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente en contra del desechamiento de una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado. Es posible aplicar el criterio de rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO", correspondiente al plano federal, por tratarse de cuestiones equivalentes.

2. El artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal no atenta en contra del derecho a un recurso efectivo del reclamante, pues el sistema jurídico contempla el juicio de amparo para impugnar el desechamiento de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado. Además, una recta interpretación del precepto conduce a afirmar que, aunque la autoridad administrativa emplee formalmente expresiones como "improcedencia" o "desechamiento", en su contra procederá el juicio de nulidad si existe un pronunciamiento sobre si asiste o no la razón al reclamante, o sobre los méritos de su pretensión, esto es, por razones sustantivas y no adjetivas o procesales.

Justificación de los criterios

1. En concepto de la Corte, "el **juicio de nulidad** ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, **es improcedente** en contra del desechamiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial, porque la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, es exactamente aplicable a la legislación de la Ciudad de México, porque como lo señaló el Colegiado, la redacción del artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, es equivalente a la del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Párr. 61). (Énfasis en el original).

"No es obstáculo para llegar a esta conclusión, que la legislación federal y la de la Ciudad de México son distintas; y que conforme a la fracción I del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de lo que sucede con el juicio contencioso promovido a nivel federal, el juicio de nulidad podría proceder ante dicho Tribunal en contra de resoluciones que no tengan la calidad de definitivas, como sostiene el quejoso, pues la ley no establece este requisito (salvo respecto de las resoluciones de carácter fiscal)." (Párr. 62).

Además, del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la Corte obtuvo que "no existe competencia expresa para que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conozcan de cuestión alguna relacionada con la responsabilidad patrimonial del Estado; porque en la época en que fue emitida la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se contemplaba en ella esta rama del derecho administrativo." (Párr. 67).

A juicio de la Corte, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal "posterior a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contiene un régimen especial para la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, y como tal, tiene aplicación preferente respecto de aquélla, y otras normas generales. Por lo tanto, si en términos del artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, procede el juicio de nulidad o el recurso de inconformidad en contra de: (i) resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización; y (ii) resoluciones de la autoridad administrativa que por su monto no satisfagan al interesado; debe interpretarse que se trata de una enumeración limitativa, por tratarse de la procedencia especial del juicio de nulidad o del recurso de inconformidad, regulada en una ley ajena a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o a la Ley Orgánica de dicho Tribunal; de manera que en relación con la última fracción del artículo 31 de este último ordenamiento, debe concluirse que no procede ni el recurso de inconformidad ni el juicio de nulidad, en contra de ningún otro acto respecto del cual no se señale una procedencia expresa, de conformidad con la regla de interpretación que ordena que la ley especial prevalece sobre la ley general." (Párr. 69).

"Además, como se estableció en la contradicción de tesis 266/2012, las resoluciones que desechan una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado si bien son emitidas por autoridades administrativas y que, tratándose del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, sean actos emitidos por autoridades de la Administración Pública de ésta; sin embargo, ello no es lo trascendente para la procedencia del juicio que se analiza, pues lo relevante es que son dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que acota la procedencia del juicio de nulidad local." (Párr. 70).

2. La Corte consideró que "la legislación de la Ciudad de México no adolece de [falta de recurso efectivo], en el supuesto analizado en el presente asunto, porque un análisis del artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, [...] arroja que respecto de dicho precepto sí es aplicable, al igual que respecto del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por igualdad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.), y que por lo tanto, en contra del desechamiento de la reclamación de una responsabilidad patrimonial, no puede proceder el juicio de nulidad, porque

conforme a dicha legislación y jurisprudencia, ese juicio únicamente procede contra la resolución definitiva que se emita a propósito de esa reclamación, esto es, la resolución que contenga un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación, ya sea para negarla, o bien para concederla por un monto que no satisfaga al solicitante." (Párr. 82).

"Por lo tanto, [la] Segunda Sala llega a la misma conclusión a la que arribó el Colegiado, en el sentido de que contra el desechamiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial, procede de inmediato el juicio de amparo indirecto, con lo cual se colma la exigencia del derecho de acceso a la justicia, en su vertiente de derecho a un recurso efectivo, pues como señaló el propio Colegiado, el juicio de amparo es un recurso efectivo desde esta perspectiva." (Párr. 83).

"No obstante lo hasta aquí expuesto, a juicio de [la] Segunda Sala, en el presente asunto, se generó un mecanismo mediante el cual, se privó al quejoso del acceso a un recurso efectivo para hacer valer su pretensión jurídica, consistente en el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado; pero no porque el artículo 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, impida dicho acceso, sino porque las autoridades que intervinieron en el procedimiento, produjeron un obstáculo infranqueable que dejó al quejoso en estado de indefensión." (Párr. 85).

En realidad, "la indefensión del quejoso, no se produjo por causas que le sean atribuibles, ni por no cumplir con los requisitos que la ley establece para la procedencia de un recurso efectivo, sino por una contradicción entre los criterios de las distintas autoridades que participaron en el procedimiento, lo cual constituye un obstáculo insuperable para que el quejoso acceda a un recurso efectivo, y por ende, constituye una violación a los derechos de los que es titular en términos del artículo 17 constitucional. [...] Por otro lado, se advierte también que el acto administrativo de origen materialmente no contiene un desechamiento respecto de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, sino que en realidad, contiene un pronunciamiento de fondo en relación con la pretensión del hoy recurrente, pues dicha autoridad resolvió que no asistía la razón al reclamante, porque los actos impugnados no eran aptos para generar responsabilidad patrimonial." (Párrs. 89 y 90).

"En otras palabras, una recta interpretación del precepto impugnado, conduce a afirmar que, aunque la autoridad administrativa emplee formalmente expresiones como 'improcedencia' o 'desechamiento', en su contra procederá el juicio de nulidad si existe un pronunciamiento sobre si asiste o no la razón al reclamante, o sobre los méritos de su pretensión, esto es, por razones sustantivas, y no adjetivas o procesales." (Pág. 94).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1855/2017, 6 de septiembre de 2017¹⁰³

Razones similares en el ADR 7354/2017

Hechos del caso

A una persona se le determinó un crédito fiscal que sería declarado nulo posteriormente. Por ello, la afectada presentó una reclamación por responsabilidad patrimonial en contra del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Sin embargo, la entidad determinó improcedente la reclamación por haber prescrito el derecho de la afectada para solicitar la indemnización. Inconforme, la afectada interpuso un juicio contencioso administrativo. Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decidió sobreseer el asunto por considerar que la resolución que resuelve como improcedente una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, no constituye una resolución definitiva que pueda ser impugnada mediante el juicio contencioso administrativo, en términos de los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En contra del sobreseimiento, la afectada interpuso un juicio de amparo directo, pero el Tribunal Colegiado lo negó, pues coincidió con lo argumentado por el Tribunal Federal y porque consideró que no estaba en estado de indefensión, ya que para reclamar la improcedencia de su solicitud de reclamación tenía a su alcance el amparo indirecto. Aún inconforme, la reclamante promovió un recurso de revisión, que fue resuelto por la Suprema Corte en el sentido de otorgar el amparo, pues la determinación sí era susceptible de combatirse a través del juicio contencioso administrativo.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resultan contrarios al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, al no permitir la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones que desechen las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentran

Artículo 24. Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue abrogada el 17 de julio de 2016, para dar paso a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...)
VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

¹⁰³ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

apegados al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, pues deben ser entendidos en el sentido de que el juicio contencioso administrativo es procedente contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones promovidas por responsabilidad patrimonial del Estado, con entera independencia de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Justificación del criterio

Con anterioridad, la Corte había determinado que "el juicio de nulidad contra resoluciones dictadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, procede sólo cuando se resuelva el fondo de una reclamación **‘examinando el planteamiento del interesado presunto afectado con la conducta irregular del Estado y se llega a la conclusión de negarlo’**, o bien, **‘se determina la responsabilidad del Estado y se establece una cantidad a pagar por concepto de indemnización, menor a la pretendida por el particular’**, mas no cuando se desecha una reclamación, pues si bien en ambos supuestos no se satisface la pretensión del interesado, en el último sólo *se declara una situación procesal* que puede ser violatoria de derechos humanos, *pero que de ningún modo afecta el fondo del negocio.*" (Pág. 22, párr. 4). (Énfasis en el original).

Sin embargo, derivado de una nueva reflexión, la Corte consideró "abandonar la línea jurisprudencial a la que se ha hecho referencia, *a fin de que se realice una interpretación de los preceptos en cita que resulte conforme al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva*, en conjunción con los principios *pro homine e indubio pro actione*." (Pág. 25, párr. 2). (Énfasis en el original). Esto, porque "el derecho fundamental de acceso a la justicia exige, entre otras cuestiones, que los parámetros o elementos que al efecto se establezcan para configurar los requisitos procedimentales, *sean planteados en términos claros, congruentes y accesibles*, a efecto de que el gobernado tenga la posibilidad de poder determinar, *con una razonable claridad, la operabilidad jurídica de tales requisitos procedimentales.*" (Pág. 25, párr. 3). (Énfasis en el original).

Además, el principio de mayor beneficio para el accionante "supone tomar todas las medidas necesarias para **remover los obstáculos** que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar del derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, lo que implica que el Estado no puede *ni debe tolerar las circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos* adecuados para proteger sus derechos, tal y como acontece con el derecho fundamental de obtener una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular, a que se refiere el precepto 109 de la Constitución Federal.

A partir de lo anterior, [la] Segunda Sala considera pertinente sostener que los preceptos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben ser entendidos en el sentido de que el juicio contencioso administrativo es procedente contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones promovidas por responsabilidad patrimonial del Estado, con entera independencia de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre 'el fondo del asunto'". (Pág. 26, párrs. 1 y 2). (Énfasis en el original).

"Asimismo, si bien los preceptos [impugnados], se refieren a las resoluciones que **'nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado'**, lo cierto es que esas condicionantes para acceder a la sede contenciosa administrativa, *no deben entenderse limitadas a las resoluciones que resuelvan el fondo de las reclamaciones*, pues cuando los entes administrativos declaran improcedentes o desechan de plano tales reclamaciones, resulta inconcuso que **están negando implícitamente la indemnización solicitada por los gobernados**; de ahí que ambos supuestos —es decir, tanto las resoluciones de fondo, como las de forma— encuadran en la referidas hipótesis jurídicas de procedibilidad del juicio contencioso administrativo." (Pág. 27, párr. 4). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 35/2017, 17 de enero de 2018¹⁰⁴

Razones similares en el AD 39/2017

Hechos del caso

Una mujer presentó una reclamación por la responsabilidad patrimonial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por negligencia médica. Sin embargo, el ISSSTE desechó la reclamación por considerar que ya había prescrito la acción. Inconforme, la afectada promovió un juicio contencioso administrativo. Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa consideró que era improcedente dicho juicio contra las resoluciones que desechan una reclamación por haber prescrito el plazo para interponerlas.

En contra de dicha determinación, la mujer interpuso un recurso de reclamación que fue declarado infundado. Finalmente, la reclamante interpuso un amparo directo, insistiendo en que la prescripción de la acción no había ocurrido. La Suprema Corte atrajo el asunto y determinó otorgar el amparo, bajo la consideración de que el juicio contencioso administrativo sí procede contra las resoluciones de los entes administrativos que no resuelvan el fondo de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado.

¹⁰⁴ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Problema jurídico planteado

¿El juicio contencioso administrativo procede contra las resoluciones de los entes administrativos que desechen de plano o declaren improcedentes las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado?

Criterio de la Suprema Corte

El juicio contencioso administrativo sí procede contra las resoluciones de los entes administrativos que desechen de plano o declaren improcedentes las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

La Corte consideró aplicable el criterio que sustentó en el Amparo Directo en Revisión 1855/2017 y señaló que, en este caso, "la resolución impugnada anuló la posibilidad de que la quejosa ejerciera la acción de responsabilidad patrimonial del Estado, pues si bien la parte actora en el juicio contencioso administrativo impugnó la resolución por la cual la autoridad administrativa demandada declaró improcedente la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado —al haber prescrito el derecho de la solicitante para exigir la indemnización correspondiente—, lo cierto es que, como se ha precisado, el hecho de que tal resolución no haya resuelto el fondo del asunto, en los hechos tal resolución puso fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado en la sede administrativa, lo que no puede llevar a declarar la improcedencia de la acción en la sede contencioso administrativa. En ese entendido, (...) conforme a los preceptos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el juicio contencioso administrativo sí procede contra las resoluciones de los entes administrativos que desechen de plano o declaren improcedentes las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado." (Párrs. 48 y 49). (Énfasis en el original).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 4745/2017, 7 de marzo de 2018¹⁰⁵

Hechos del caso

Una persona inició una reclamación por responsabilidad patrimonial ante la Secretaría de Desarrollo Social. Después de diversos recursos legales, se inició el procedimiento de

¹⁰⁵ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. (Hizo suyo el asunto el Ministro Alberto Pérez Dayán).

reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pero fue declarado improcedente, al considerar que los actos impugnados no eran aptos para generar responsabilidad patrimonial.

Considerando el medio de defensa que le fue señalado por la autoridad administrativa en su resolución, el reclamante promovió un juicio de nulidad. Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobreescribió el juicio por considerar que la resolución que resuelve como improcedente una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado no constituye una resolución que pueda ser impugnada mediante el juicio contencioso administrativo. En contra de la sentencia, el afectado promovió un amparo directo, pero también le fue negado.

Por último, el reclamante interpuso un recurso de revisión, por considerar que el Tribunal Colegiado había aplicado un criterio de la Suprema Corte que ya se había superado y por haber sido privada del acceso a un recurso efectivo como sucedió en el Amparo Directo en Revisión 183/2016, resuelto por la Suprema Corte.

La Corte conoció del asunto y determinó revocar la sentencia y conceder el amparo a la persona, pues la contradicción de criterios de las autoridades que participaron en el procedimiento lo habían dejado en estado de indefensión.

Problema jurídico planteado

¿Fue correcto que el Tribunal Colegiado resolviera negar el amparo al afectado?

Criterio de la Suprema Corte

La determinación del Tribunal Colegiado de negar el amparo fue incorrecta, pues dejó en estado de indefensión al afectado, al existir una contradicción de criterios entre las distintas autoridades que participaron en el procedimiento, lo que constituye un obstáculo insuperable para que la persona accediera a un recurso efectivo. Aunado a que sí procedía el juicio de nulidad.

Justificación del criterio

La Corte advirtió que, en el caso, "se generó un mecanismo mediante el cual, **se privó a la quejosa del acceso a un recurso efectivo** para hacer valer su pretensión jurídica, consistente en el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado; (...) porque las autoridades que intervinieron en el procedimiento primigenio produjeron un obstáculo infranqueable que dejó a la quejosa en estado de indefensión." (Pág. 22, párr. 2). (Énfasis en el original). Se concluyó "que la indefensión de la quejosa, no se produjo

por causas que le sean atribuibles y tampoco por no cumplir con los requisitos que la ley establece para la procedencia de un recurso efectivo, sino por una contradicción de criterios de las distintas autoridades que participaron en el procedimiento, lo cual constituye un obstáculo insuperable para que la quejosa acceda a un recurso efectivo, y por ende, constituye una violación a los derechos de los que es titular en términos del artículo 17 constitucional.

Por otro lado, se advierte también que el acto administrativo de origen materialmente no contiene un desechamiento respecto de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, sino que en realidad, contiene un pronunciamiento de fondo en relación con la pretensión de la hoy recurrente, pues dicha autoridad resolvió que no asistía la razón a la reclamante, porque los actos impugnados no eran aptos para generar responsabilidad patrimonial.

Por consiguiente, a juicio de esta Segunda Sala, fue incorrecta la resolución de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, dictada por Sala Regional del ***** del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del expediente ***** , pues debió considerar que, no existía una causa de improcedencia del juicio de nulidad promovido por la hoy recurrente, derivada del '*desechamiento*' formalmente pronunciado por la autoridad.

Asimismo, esta Segunda Sala considera que al emitir la sentencia aquí recurrida, dentro del juicio de amparo directo ***** , al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Penal del ***** Circuito dejó de considerar correctamente que fueron abandonadas las jurisprudencias 2a./J. 163/2015 (10a.) y 2a./J. 104/2012 (10a.), pues en términos de ambas, tendría que haber concluido que la improcedencia del juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no era correcta, toda vez que aunque la autoridad administrativa emplee formalmente expresiones como '*improcedencia*' o '*desechamiento*', en su contra procederá el juicio de nulidad si existe un pronunciamiento sobre si asiste o no la razón a la reclamante, o sobre los méritos de su pretensión, esto es, por razones sustantivas, y no adjetivas o procesales." (Pág. 31, párr. 4 y pág. 32, párrs. 1 a 4). (Énfasis en el original). En relación con este tema, la Corte destacó lo que resolvió en el Amparo Directo 35/2017, en el que se aplicó el criterio de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) y 2a./J. 104/2012 (10a.)]" (Pág.34, párr. 4). (Énfasis en el original).

7.2 Contra otras resoluciones

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 27/2010, 22 de septiembre de 2010¹⁰⁶

Razones similares en la CT 287/2010

Hechos del caso

Mediante oficio de 22 de enero de 2010 se denunció la posible existencia de una contradicción de tesis entre criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. El tópic para resolver era determinar si las sentencias que pronuncia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, que declaran la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado, condenando a una persona moral oficial al pago de una indemnización a favor del particular por su actividad administrativa irregular, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo, o si la parte quejosa carece de legitimación para intentar dicho medio de impugnación.

El asunto del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito derivó de una condena a un pago de indemnización por la actuación administrativa irregular del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí y la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano del propio Ayuntamiento. La Dirección de Administración y Desarrollo Urbano referida promovió una demanda de amparo en contra de la condena. El Primer Tribunal Colegiado que conoció del asunto resolvió que la Dirección tenía legitimación para promover el juicio de amparo, pues la sentencia que determinó la responsabilidad patrimonial del Estado, con la consecuente obligación de pagar una indemnización, implicaba que acudía en defensa de sus intereses patrimoniales.

El asunto del Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito provino de la condena al Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los Municipios de Cerro de San Pedro y Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, del pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial con motivo de su actuación administrativa irregular. Su director interpuso un juicio de amparo, que fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado, en el sentido de que el demandante del juicio de amparo carecía de legitimación para promoverlo, en virtud de que la sentencia reclamada no afectaba sus intereses patrimoniales, ya que los actos que defendía derivaban de su actuar como autoridad, y no como particular.

¹⁰⁶ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

La Suprema Corte determinó que debía prevalecer el criterio contenido en la jurisprudencia titulada "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL JUICIO CORRESPONDIENTE, AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ)."

Problema jurídico planteado

¿Las sentencias que pronuncia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, que declaran la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado, condenando a una persona moral oficial al pago de una indemnización a favor del particular por su actividad administrativa irregular, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo?

Criterio de la Suprema Corte

Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, que declaran la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado, condenando a una persona moral oficial al pago de una indemnización a favor del particular por su actividad administrativa irregular, no son susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo, debido a que la demandada que cometió el daño patrimonial no deja de actuar como autoridad.

Justificación del criterio

La Corte observó que los artículos 2 al 4, 12, 20 al 24, y 26 al 30 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí "establecen el trámite de los procedimientos de responsabilidad patrimonial del estado de San Luis Potosí, que se prevén para que el particular sea indemnizado por conceptos de daños y perjuicios que en sus bienes o derechos provoque una actividad administrativa irregular; procedimientos que deben sustanciarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad, el cual en términos de lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, dirime las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitan entre los particulares y las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los municipios, así como de los organismos públicos descentralizados, estatales y municipales, cuando dichos organismos actúan como autoridades, y conoce además, de las impugnaciones que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades mencionadas, en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí, y demás ordenamientos aplicables en materia de responsabilidad de los servidores públicos." (Pág. 68, párr. 2).

Luego, la Corte reflexionó en torno a la figura jurídica de la legitimación y concluyó que "que los órganos del Estado, por regla general, no se encuentran legitimados para promover juicio de garantías, en virtud de que no gozan de ese tipo de prerrogativas, es decir, no son titulares de garantías individuales susceptibles de ser afectadas por la actuación de alguna autoridad. No obstante, el Poder Constituyente estableció que las personas morales de derecho público pueden ejercitar excepcionalmente la acción de amparo en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales." (Pág. 73, párrs.1 y 2).

"Con base en esos criterios, y partiendo de que el artículo 113 de la Constitución Federal establece la responsabilidad patrimonial del Estado como una figura instituida para indemnizar a los particulares cuando aquél actúa administrativamente de forma irregular, con la limitante de que el derecho a obtener la indemnización debe surgir a partir de una actuación pública del Estado, o bien, en sus relaciones de derecho público; resulta indudable que en el caso, esto es, tratándose de las autoridades que fueron demandadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de San Luis Potosí, y condenadas al pago de una indemnización a favor de un particular, no procede el juicio de amparo, pues la demandada que cometió el daño patrimonial, no deja de actuar como autoridad." (Pág. 90, párr. 2).

"Además, de las razones expuestas conviene destacar que, en la especie, no puede afirmarse que la condena al pago de una indemnización por un daño patrimonial causado por dicha autoridad demandada en el juicio de responsabilidad, afecte sus intereses presupuestales para hacer procedente el juicio de amparo que ésta promueve contra tal decisión, pues lo cierto es que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 9o.(14) dispone que en el Presupuesto de Egresos de San Luis Potosí se incluirá una partida para hacer frente a los pagos que deban hacerse por responsabilidad patrimonial del Estado; de ahí que la dependencia demandada no se encuentra ante una genuina defensa de sus intereses presupuestales, pues no obstante el resultado, no deberá distraer recursos de su haber presupuestal para hacer frente al pago de esos juicios, pues éstos derivan directamente del Presupuesto de Egresos." (Pág. 91, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 426/2010, 2 de febrero de 2011¹⁰⁷

Hechos del caso

Mediante un escrito de 29 de noviembre de 2010 se denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Décimo Tribunal Colegiado y por el Décimo

¹⁰⁷ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

Quinto Tribunal Colegiado, ambos en materia administrativa del Primer Circuito. El punto jurídico por definir se centró en determinar si las resoluciones dictadas en primera instancia por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el procedimiento previsto para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente hasta el 12 de junio de 2009, podían impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en el artículo 63, fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó la procedencia del recurso de revisión fiscal frente a la resolución recurrida, dictada con motivo de la reclamación prevista en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente hasta el 12 de junio de 2009. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, específicamente en el artículo 24, se prevé la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de las reclamaciones presentadas que no satisfagan al reclamante, mas no respecto de las resoluciones contrarias a la autoridad determinada como responsable, por tanto, la autoridad no tenía obligación de acudir a diverso medio de defensa, sino al previsto expresamente por el legislador en el artículo en comento.

Por otra parte, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que el artículo 63, párrafo primero, fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no debe interpretarse literalmente, sino en forma histórica y sistemática, porque el recurso de revisión fiscal sólo procede contra resoluciones o sentencias dictadas en los juicios de nulidad, no respecto de actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada y paraestatal que son regulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Corte resolvió reconocer la existencia de la contradicción de tesis y determinó que prevalecía el criterio siguiente: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (HASTA EL 12 DE JUNIO DE 2009)".

Problema jurídico planteado

¿Es posible impugnar mediante el recurso de revisión fiscal las resoluciones dictadas en primera instancia por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el procedimiento previsto en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente hasta el 12 de junio de 2009?

Criterio de la Suprema Corte

El recurso de revisión fiscal procede contra las resoluciones dictadas, en primera instancia, por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el procedimiento previsto para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, ya que el artículo 63, fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo amplió los supuestos de procedencia para incluir el relativo a sentencias dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Justificación del criterio

A juicio de la Corte, "de conformidad con una interpretación sistemática de los artículos 113, segundo párrafo, en relación con el 104, fracción I-B, y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, estos últimos vigentes hasta el doce de junio de dos mil nueve, el recurso de revisión fiscal sí es procedente para impugnar las resoluciones dictadas, en primera instancia, por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el procedimiento previsto para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que si bien es verdad que el recurso de revisión fiscal constituye un medio impugnativo de carácter excepcional, también lo es que el Poder Constituyente Permanente confirió al legislador ordinario, mediante una reserva de ley expresa, la facultad para establecer las hipótesis de procedencia del recurso de revisión y en ese sentido el legislador ordinario en el artículo 63, fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo amplió los supuestos de procedencia para incluir en forma expresa el relativo a sentencias dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado." (Pág. 27, párr. 5).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 740/2017, 6 de diciembre de 2017¹⁰⁸

Hechos del caso

Una naviera impugnó, vía reclamación, el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado bajo la entonces vigente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, cuyo artículo 18 preveía que estas reclamaciones se debían presentar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual actuaba como autoridad administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administra-

En esta sentencia, la Corte advirtió que "en virtud del decreto de reformas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil nueve, se suprimió la función dual asignada originalmente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que el legislador estimó, en esencia, que resultaba inconveniente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desempeñara un doble papel de autoridad jurisdiccional que va a resolver y, por otro lado, el de autoridad demandada que resolvió la reclamación".

¹⁰⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

tivo, y declaró improcedente la acción, al considerar que no se probó la actividad irregular del Estado.

Inconforme, la naviera promovió un amparo indirecto que fue sobreseído, pues el Juzgado de Distrito consideró que el propio Tribunal Administrativo era competente para conocer del asunto, a través de un juicio de nulidad. Sobre el tema, cabe aclarar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado había sido reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, y en su artículo Segundo Transitorio establecía que: "los casos de reclamación presentados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encuentren en trámite en los términos de la ley que se modifica, deberán resolverse de manera definitiva por el mismo".

En contra de esta decisión, la naviera promovió un recurso de revisión; sin embargo, el Tribunal Colegiado solicitó que la Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción. La Corte conoció del asunto y determinó que sí procedía el amparo indirecto, a fin de no dejar en estado de indefensión a las partes.

Problema jurídico planteado

¿Cuál era el medio de impugnación que debían seguir los particulares para inconformarse por una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa relativa a una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, iniciada con anterioridad a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009?

Criterio de la Suprema Corte

Procede el juicio de amparo indirecto para inconformarse por una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa relativa a una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, iniciada con anterioridad a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009.

Justificación del criterio

La Corte decidió reiterar el criterio que estableció en el Amparo Directo 1/2013, por el cual determinó que "a efecto de no dejar en estado de indefensión a ninguna de las partes de los procedimientos de reclamación por responsabilidad patrimonial iniciadas con anterioridad a las reformas de que se trata, el Juez de Distrito no debe exigir la previa promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente hasta el doce de junio de dos mil nueve; 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal

La Corte señaló que esta decisión no se contraponen con lo resuelto en el Amparo Directo en Revisión 1855/2017, el que se determinó que el juicio contencioso administrativo es procedente contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, con entera independencia de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pues en dicho caso se hizo el análisis bajo la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente a partir del 12 de junio de 2009.

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

La Corte explicó que "no procedía el juicio de nulidad en contra de la determinación de la Primera Sala Regional Metropolitana del (entonces) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la que resolvió la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, atento a que el texto del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas, que indica: '*SEGUNDO. Los casos de reclamación presentados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encuentren en trámite en los términos de la ley que se modifica, deberán resolverse de manera definitiva por el mismo*' [d]ebe interpretarse acorde con la finalidad que el legislador buscó al modificar el procedimiento para promover las reclamaciones de indemnización por actividad administrativa irregular del Estado, que no es otra que la relativa a que tratándose de casos en los que se haya iniciado el procedimiento de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, esto es, iniciado ante el (entonces) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no procederá el juicio de nulidad ante el propio tribunal, pues de admitir una interpretación diversa se estaría rompiendo con la finalidad que buscó propiciar el legislador al emitir las reformas en comento." (Pág. 32, párr. 4 y pág. 33, párrs. 1 y 2). (Énfasis en el original). En ese sentido, la Corte concluyó que "**procede el juicio de amparo indirecto**, conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción II de la Ley de Amparo" (pág. 34, párr. 4). (Énfasis en el original).

A través de la reforma constitucional de 2002 que adicionó un segundo párrafo al entonces artículo 113 constitucional, actualmente el 109, se estableció en México la obligación del Estado de reparar los daños causados por su actividad administrativa irregular y el derecho de las personas a ser indemnizadas. Los precedentes contenidos en este número dan cuenta del desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia y de los retos que surgieron de trasladar un sistema históricamente atendido en la vía civil a la vía administrativa.

Al inicio de ese cambio no quedaba claro qué significaba que la responsabilidad patrimonial del Estado fuera objetiva y directa ni que la causa de los daños debiera ser la actividad administrativa irregular, por lo que en los primeros casos que resolvió, la Corte tuvo a bien esclarecer cuál es el contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado. En la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004 indicó que **esta responsabilidad únicamente se actualiza por los daños causados a los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular y que se caracteriza por ser objetiva y directa**. Es decir, que se podría demandar directamente al Estado, sin necesidad de ir primero en contra de la persona servidora pública a quien se le imputa el daño, pues lo que determina la obligación es la realización del hecho dañoso y no la motivación subjetiva del agente estatal.

Por su parte, en diversas ocasiones, la Corte delimitó cuáles actos no están comprendidos por la responsabilidad patrimonial del Estado. Así sucedió en el expediente Varios 561/2010, en el que estableció que **la función materialmente jurisdiccional no está comprendida dentro de esta responsabilidad**, aunque la actividad administrativa del Poder Judicial sí lo está. En el mismo sentido se pronunció en el Amparo Directo en Revisión 2660/2017 cuando decidió que las actuaciones de las agencias del Ministerio Público durante la

averiguación previa son elementos integrantes de un procedimiento materialmente jurisdiccional, por lo que están excluidas del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

Después, en el Amparo Directo en Revisión 1365/2014, relativo a una reclamación por los daños que sufrió una persona con motivo del desbordamiento de un río y las inundaciones provocadas, la Corte fue clara en señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado **excluye los casos en los que el daño es producto del funcionamiento lícito o regular** de la actividad pública. Se adoptó una determinación en el mismo sentido en el Amparo Directo en Revisión 7106/2019, en el que la reclamación derivó de los perjuicios que se ocasionaron a una persona con la declaración en concurso mercantil de una sociedad financiera popular. En otros casos, la Corte también determinó que **las acciones de naturaleza laboral burocrática no pueden constituir actividad administrativa irregular**, tal fue la determinación asumida en la Contradicción de Tesis 538/2012.

Respecto a la vía para reclamar también surgieron múltiples conflictos, existe un amplio número de casos en los que tanto jueces civiles como administrativos declinaron su competencia. La Corte, en el Amparo en Revisión 903/2008, abonó a la definición de este tema al establecer que la Constitución no obliga a las personas a reclamar su derecho a la indemnización por la actividad irregular del Estado a través de una vía específica; sin embargo, señaló que se tiene que atender a lo dispuesto por el legislador para tal fin. En este sentido, declaró la constitucionalidad de que la **vía administrativa** haya sido la escogida por el legislador en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En otro rubro, la Corte se enfrentó a casos en los que se reclamó una indemnización por los daños ocasionados por el personal médico-sanitario de instituciones públicas federales de salud. En el Amparo Directo en Revisión 10/2012, determinó que **la responsabilidad patrimonial del Estado comprende los daños ocasionados a los bienes o derechos de los pacientes por la prestación deficiente de los servicios de salud cuando el personal médico actúa negligentemente por acción u omisión**. Asimismo, que tratándose de la función médica, la actuación irregular del Estado no radica únicamente en el incumplimiento de los deberes legales establecidos en leyes o reglamentos, sino que se origina también por el incumplimiento de las prescripciones de la ciencia médica en el momento del desempeño de sus actividades; siendo que la carga de la prueba de la diligencia médica recae en las instituciones médicas. También dilucidó que en estos casos que involucran a instituciones de salud federales, la vía procesalmente idónea para exigir al Estado la reparación de los daños, es la administrativa.

Sobre la carga de la prueba en otros escenarios, en el Amparo Directo en Revisión 3855/2017, la Corte señaló que **las y los particulares están obligados a acreditar el daño**

y la relación causa-efecto entre la lesión y la acción administrativa, mientras que el Estado debe demostrar la regularidad de su actuación. Por otra parte, en el Amparo Directo 16/2018, en concordancia con lo que ha establecido este alto tribunal en otro tipo de procedimientos, señaló que en los casos que involucran a niñas, niños o adolescentes, el órgano jurisdiccional debe recabar oficiosamente pruebas para mejor proveer, por lo que la ausencia de material probatorio no debe ser impedimento para fijar un monto de indemnización. Otra cuestión que es importante destacar, es que la Corte aclaró en el Amparo Directo en Revisión 2278/2014 que la declaración de nulidad de un acto administrativo no tiene por acreditada la actividad administrativa irregular del Estado, pues es necesario que se acredite la relación causa-efecto entre el acto estatal y el daño a la persona, para lo que se debe seguir el procedimiento específico. En ese mismo sentido, no se debe requerir a la persona que reclama la indemnización que primero consiga la declaración de ilegalidad del acto administrativo, pues el control de legalidad tiene un objetivo distinto a la responsabilidad patrimonial del Estado (Amparo Directo 55/2014).

En relación con la indemnización, la Corte se pronunció en el sentido de que la restitución de los daños causados por la actividad administrativa irregular debe devolver a la persona afectada a la situación anterior, siempre que sea posible. Cuando no lo sea, se debe proporcionar una **indemnización justa** que debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y el daño sufrido, con el fin de dejar indemne a la persona afectada. Es decir, debe corresponder a la reparación integral del daño. Esto se debe calcular atendiendo al daño físico y mental, la pérdida de oportunidades, los daños materiales y la pérdida de ingresos, los daños morales y los gastos de asistencia (Amparo Directo en Revisión 10/2012 y Amparo Directo 70/2014).

Vale la pena destacar que, a diferencia de lo que sucede en los casos de responsabilidad civil extracontractual, en las situaciones que involucran la responsabilidad patrimonial del Estado **no es aplicable la doctrina de daños punitivos**, pues existen otras medidas que persiguen la finalidad de prevenir casos análogos en el futuro, como sucede con las garantías de no repetición (Amparo Directo 50/2015). Así, una similitud con la reparación del daño por responsabilidad civil extracontractual es que en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado tampoco resulta constitucional establecer un tope máximo para el monto de la indemnización por daño moral (Amparo en Revisión 75/2009).

Ahora, en el caso de la **obligación de reparar las violaciones a derechos humanos causadas por la actividad administrativa irregular**, resulta interesante lo resuelto en el Amparo Directo en Revisión 2131/2013. En ese caso, la Corte estableció que dependiendo la magnitud de la violación, la reparación será únicamente a través de la indemnización prevista en la regulación por responsabilidad patrimonial del Estado o, en su caso, si no es suficiente para alcanzar el estándar de reparación integral, se deberán adoptar medidas

adicionales. Por el contrario si sólo se acredita un daño patrimonial, sin acreditar la violación a un derecho humano, sólo se tiene derecho a la indemnización económica.

Con este recuento de los criterios más destacados se pone de manifiesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de dar respuesta a múltiples interrogantes que surgieron con la transformación del sistema de responsabilidad a uno objetivo y directo, pues ha delineado qué actos están comprendidos por la responsabilidad patrimonial del Estado, cuál es el contenido del derecho a la indemnización por los daños sufridos y cuáles la vía y el procedimiento que garantizan este derecho, entre otras cuestiones.

Aunque el número de los casos resueltos por la Suprema Corte es muy limitado dentro del universo de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, sí ejemplifica las actuaciones irregulares estatales causantes de afectaciones a las personas y da cuenta de cómo desde la jurisprudencia se ha pretendido reparar esos daños. Esperamos que esta selección sirva para evaluar si se han cumplido los objetivos de la reforma y repensar si es conveniente que este tipo de responsabilidad se desahogue mediante procedimientos administrativos muy largos que no están diseñados para atender este tipo de conflictos. Finalmente, reflexionar sobre si las indemnizaciones derivadas del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado son verdaderamente reparadoras.

Anexo 1. Glosario de Sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AR	<u>29/2007</u>	21/03/2007	Vigencia de las normas.	
2.	AI	<u>4/2004</u>	07/02/2008	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Características de la RPE. Bases, límites y procedimientos.
3.	AR	<u>903/2008</u>	12/11/2008	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
4.	ADR	<u>1508/2008</u>	26/11/2008	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
5.	AR	<u>75/2009</u>	18/03/2009	Indemnización o reparación del daño.	Topes máximos.
6.	CT	<u>325/2009</u>	21/10/2009	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
7.	AI	<u>121/2008</u>	13/05/2010	Sobre el procedimiento para reclamar RPE.	Facultades de las autoridades en las reclamaciones de RPE. Multas por reclamaciones improcedentes.
8.	Varios	<u>561/2010</u>	25/08/2010	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
9.	CT	<u>27/2010</u>	22/09/2010	Medios de impugnación.	Contra otras resoluciones.
10.	CT	<u>426/2010</u>	02/02/2011	Medios de impugnación.	Contra otras resoluciones.
11.	ADR	<u>1044/2011</u>	15/06/2011	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.

12.	ADR	2581/2011	18/01/2012	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
13.	ADR	10/2012	11/04/2012	Contenido y alcance de la RPE. Indemnización o reparación del daño. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE. Sobre la prueba.	Actividades administrativas que ocasionan RPE. Cuantificación de la indemnización. Vía. Carga de la prueba.
14.	CC	88/2010	14/06/2012	Omisión de legislar en las entidades federativas.	
15.	CT	266/2012	22/08/2012	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
16.	ADR	1277/2012	29/08/2012	Sobre el procedimiento para reclamar RPE.	Vía.
17.	CT	210/2012	17/10/2012	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar RPE.	Actividades administrativas que ocasionan RPE. Vía.
18.	ADR	1778/2012	23/01/2013	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Bases, límites y procedimientos.
19.	CT	538/2012	30/01/2013	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE. Facultades de las autoridades en las reclamaciones de RPE.
20.	ADR	226/2010	18/09/2013	Contenido y alcance de la RPE.	Actividades administrativas que ocasionan RPE.
21.	ADR	3487/2013	13/11/2013	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Bases, límites y procedimientos.
22.	ADR	2131/2013	22/11/2013	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Bases, límites y procedimientos.
23.	ADR	4194/2013	07/05/2014	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Reconducción de la vía.
24.	ADR	99/2013	07/05/2014	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE.
25.	ADR	3079/2013	28/05/2014	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
26.	AR	273/2014	02/07/2014	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE. Entes sujetos a RPE.
27.	ADR	1365/2014	27/08/2014	Contenido y alcance de la RPE.	Actos administrativos regulares.
28.	ADR	2278/2014	27/08/2014	Contenido y alcance de la RPE.	Actos ilícitos o declarados nulos.

29.	AR	646/2013	30/10/2014	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Facultades de las autoridades en las reclamaciones de RPE.
30.	ADR	4868/2014	18/03/2015	Contenido y alcance de la RPE. Prueba.	Actos ilícitos o declarados nulos. Otros actos no comprendidos por la RPE.
31.	ADR	5179/2014	08/04/2015	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
32.	CT	15/2015	15/04/2015	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
33.	ADR	2592/2014	15/04/2015	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Características de la RPE. Vía.
34.	AD	70/2014	06/05/2015	Indemnización o reparación. Sobre la prueba.	Cuantificación de la indemnización. Daño moral, personal y físico. Cómo se acredita la RPE.
35.	ADR	5527/2014	20/05/2015	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE.
36.	AD	55/2014	08/07/2015	Contenido y alcance de la RPE.	Actos ilícitos o declarados nulos.
37.	AR	672/2014	08/07/2015	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE.
38.	ADR	2212/2015	23/09/2015	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Actos ilícitos o declarados nulos. Legitimidad para reclamar la reparación.
39.	ADR	5807/2014	30/09/2015	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
40.	CT	258/2015	18/11/2015	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
41.	ADR	183/2016	08/06/2016	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
42.	ADR	5363/2015	22/06/2016	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Plazos.
43.	AD	6/2016	07/09/2016	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
44.	AR	619/2016	19/10/2016	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
45.	ADR	2628/2016	15/02/2017	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.

46.	ADR	<u>3973/2016</u>	01/03/2017	Indemnización o reparación del daño. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Topes máximos. Bases, límites y procedimientos.
47.	ADR	<u>5356/2016</u>	05/04/2017	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE.
48.	AD	<u>40/2016</u>	19/04/2017	Indemnización o reparación del daño.	Lucro cesante.
49.	AR	<u>971/2016</u>	26/04/2017	Contenido y alcance de la RPE.	Otros actos no comprendidos por la RPE.
50.	AD	<u>50/2015</u>	03/05/2017	Indemnización o reparación del daño. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Cuantificación de la indemnización. Topes máximos de indemnización. No aplica pago de daños punitivos. Vía.
51.	AD	<u>18/2015</u>	10/05/2017	Indemnización o reparación del daño.	Daño moral, personal y físico.
52.	ADR	<u>6471/2016</u>	10/05/2017	Contenido y alcance de la RPE. Indemnización o reparación del daño. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Características de la RPE. Vía.
53.	AR	<u>146/2017</u>	05/07/2017	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
54.	ADR	<u>1855/2017</u>	06/09/2017	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
55.	ADR	<u>3855/2017</u>	08/11/2017	Sobre la prueba.	Carga de la prueba.
56.	ADR	<u>2660/2017</u>	22/11/2017	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
57.	ADR	<u>4022/2017</u>	29/11/2017	Contenido y alcance de la RPE.	Actos no comprendidos por la RPE.
58.	AR	<u>740/2017</u>	06/12/2017	Medios de impugnación.	Contra otras resoluciones.
59.	AD	<u>35/2017</u>	17/01/2018	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
60.	ADR	<u>1913/2017</u>	31/01/2018	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
61.	ADR	<u>2905/2017</u>	21/02/2018	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Plazos.
62.	ADR	<u>5612/2017</u>	21/02/2018	Indemnización o reparación del daño.	No aplica pago de daños punitivos en la RPE.
63.	ADR	<u>4745/2017</u>	07/03/2018	Medios de impugnación.	Contra las decisiones que desechan una reclamación.
64.	ADR	<u>1065/2018</u>	25/04/2018	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Legitimidad para reclamar la reparación.

65.	AR	1131/2017	30/05/2018	Contenido y alcance de la RPE.	Entes sujetos a RPE.
66.	ADR	6112/2016	15/08/2018	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Entes sujetos a RPE. Vía.
67.	ADR	2653/2018	05/09/2018	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Legitimidad para reclamar la reparación.
68.	ADR	3228/2018	26/09/2018	Contenido y alcance de la RPE.	Actos materialmente jurisdiccionales.
69.	AD	16/2018	10/10/2018	Indemnización o reparación del daño. Sobre la prueba.	Cuantificación de la indemnización. Topes máximos de indemnización. Casos de RPE que involucran a niños, niñas o adolescentes.
70.	ADR	2731/2018	28/11/2018	Contenido y alcance de la RPE.	Entes sujetos a RPE.
71.	CT	214/2018	13/02/2019	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Bases, límites y procedimientos.
72.	ADR	6758/2018	06/03/2019	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Legitimidad para reclamar la reparación.
73.	AR	764/2018	20/03/2019	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Plazos.
74.	AR	39/2019	10/04/2019	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Suspensión del artículo 18 de la Ley Federal de RPE.
75.	AR	406/2017	19/06/2019	Indemnización o reparación del daño.	Pago de intereses.
76.	AR	345/2018	21/08/2019	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Plazos.
77.	ADR	7106/2019	04/03/2020	Contenido y alcance de la RPE.	Actos administrativos regulares.
78.	AR	941/2019	13/05/2020	Omisión legislativa en las entidades federativas.	
79.	ADR	8042/2018	15/07/2020	Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Vía.
80.	ADR	847/2020	28/10/2020	Indemnización o reparación del daño.	Daño moral, personal y físico.
81.	CT	46/2019	11/03/2021	Contenido y alcance de la RPE. Sobre el procedimiento para reclamar la RPE.	Actividades administrativas que ocasionan RPE. Vía.

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia

Vigencia de las normas

AR 29/2007 Tesis aislada: 2a. XXXIII/2007 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004. Mayo de 2007.

Omisión de legislar en las entidades federativas

AR 941/2019 Tesis aislada: 2a. XVII/2020 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES DE EMITIR LA LEY RESPECTIVA, CON INDEPENDENCIA DE LAS SUPUESTAS CARENCIAS PRESUPUESTALES PARA IMPLEMENTAR DICHA LEGISLACIÓN. Octubre de 2020.

Características de la RPE

AI 4/2004 Tesis de jurisprudencia: P./J. 43/2008 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. Junio de 2008.

AI 4/2004 Tesis de jurisprudencia: P./J. 42/2008 (9a.) 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. Junio de 2008.

Actividades administrativas que ocasionan RPE

ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CLXXI/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA. Abril de 2014.

ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CLXXII/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA. CUÁNDO SE CONFIGURA LA NEGLIGENCIA MÉDICA EN ESTOS CASOS. Abril de 2014.

- ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CXXXI/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, COMPRENDE EL DEBER DE REPARAR LOS DAÑOS GENERADOS POR LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN UN ÓRGANO DEL ESTADO. Agosto de 2012.
- CT 210/2012 Tesis de jurisprudencia: 1a./J. 129/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Abril de 2013.

Actos no comprendidos por la RPE

- Varios 561/2010 Tesis aislada: 2a. XCIV/2010 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL. Septiembre de 2010.
- CT 538/2012 Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 31/2013 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA RECLAMACIÓN RELATIVA SUSTENTADA EN LA INCORRECTA RETENCIÓN Y ENTERO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL POR PARTE DE UN ENTE PÚBLICO EN SU CARÁCTER DE PATRÓN. Abril de 2013.
- ADR 1365/2014 Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 99/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES. Diciembre de 2014.
- ADR 1365/2014 Tesis aislada: 2a. XCVII/2014 (10a.) PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN. Octubre de 2014.
- ADR 1365/2014 Tesis aislada: 2a. XCVIII/2014 (10a.) PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU DESARROLLO EN LA VÍA JURISDICCIONAL. Octubre de 2014.

- ADR 3079/2013 Tesis aislada: 1a. CXI/2015 (10a.) ERROR JUDICIAL. EL MINISTERIO PÚBLICO NO ES SUJETO PASIVO DE LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA CORRESPONDIENTE. Marzo de 2015.
- ADR 7106/2019 Tesis aislada: 2a. XVIII/2020 (10a.) COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). LA NEGATIVA PARA INTERVENIR A LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES EN RIESGO, NO CONFIGURA UNA CAUSA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, NI GENERA UN DERECHO DE INDEMNIZACIÓN EN FAVOR DE TERCEROS, AL TRATARSE DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL QUE LE OTORGA LA LEY. Octubre de 2020.

Entes sujetos a RPE

- AR 1131/2017 Tesis aislada: 2a. LXXIX/2018 (10a.) COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL. Septiembre de 2018.

Indemnización o reparación del daño

- ADR 2131/2013 Tesis de jurisprudencia: 1a./J. 31/2017 (10a.) DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE. Abril de 2017.
- ADR 2131/2013 Tesis aislada: 1a. CLXII/2014 (10a.) DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE. Abril de 2014.
- ADR 2131/2013 Tesis aislada: 1a. CLXIII/2014 (10a.) DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES QUE SE EMITAN CONFORME A LA CLÁUSULA DE RESERVA CONTENIDA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Abril de 2014.
- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CLXXXVIII/2018 (10a.) TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL QUE UN HECHO PUEDA CALIFICARSE COMO VICTIMIZANTE POR CONLLEVAR VIOLACIONES A AQUÉLLOS, NO IMPLICA HACER A UN LADO LAS REGLAS QUE RIGEN A LAS INSTITUCIONES DISEÑADAS PARA EXIGIR

LA REPARACIÓN DEL DAÑO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO A LA DOCTRINA QUE SE HA ELABORADO EN TORNO A ÉSTA. Diciembre de 2018.

AD 50/2015

Tesis aislada: 1a. CXCII/2018 (10a.) PERSPECTIVA DE GÉNERO. FORMA EN LA QUE EL JUZGADOR DEBE APLICAR ESTA DOCTRINA AL DICTAR LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN. Diciembre de 2018.

Cuantificación de la indemnización

AR 75/2009

Tesis aislada: 1a. CLV/2009 (9a.) DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE. Septiembre de 2009.

AR 75/2009

Tesis aislada: 1a. CLIV/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Septiembre de 2009.

AR 75/2009

Tesis aislada: 1a. CLVI/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Septiembre de 2009.

ADR 10/2012

Tesis aislada: 1a. CLXXIII/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. Abril de 2014.

AD 70/2014	Tesis aislada: 2a. LIII/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA DETERMINAR EL MONTO DEL PAGO POR LA REPARACIÓN DEL DAÑO. Junio de 2015.
AD 70/2014	Tesis aislada: 2a. LIV/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARÁMETROS PARA CUANTIFICAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. Junio de 2015.
AD 70/2014	Tesis aislada: 2a. LII/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA VÍCTIMA" PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1916 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL PARA EFECTOS DE LA EXISTENCIA Y CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL. Junio de 2015.
AD 18/2015	Tesis aislada: 2a. XXXVIII/2018 (10a.) INDEMNIZACIÓN POR DAÑO PERSONAL POR LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO. PARÁMETROS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA EL CÁLCULO DE SU MONTO POR EL DAÑO CAUSADO A UN MENOR. Mayo de 2018.
AD 18/2015	Tesis aislada: 2a. XXXVII/2018 (10a.) DAÑO PERSONAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO. PARÁMETROS DE REPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL DERECHO A LA JUSTA INDEMNIZACIÓN CUANDO SE TRATA DE UN MENOR. Mayo de 2018.
AD 18/2015	Tesis aislada: 2a. XXXI/2018 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE DEFINE LOS PARÁMETROS DE INDEMNIZACIÓN, ES INCONSTITUCIONAL CUANDO ES APLICADO A UN MENOR DE 15 AÑOS. Abril de 2018.
AD 18/2015	Tesis aislada: 2a. XXXII/2018 (10a.) DAÑO PERSONAL GENERADO POR LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO. LA CARGA DE LA INDEMNIZACIÓN Y SU PAGO NO DEBE IMPONERSE A UNA INSTITUCIÓN DIVERSA A LA CAUSANTE DE AQUÉL. Abril de 2018.
ADR 5612/2017	Tesis aislada: 2a. LVI/2018 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA AL PAGO DE DAÑOS PUNITIVOS. Junio de 2018.

- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CLXXXIX/2018 (10a.) DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE DAÑOS. Diciembre de 2018.
- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CXC/2018 (10a.) DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARÁMETROS QUE RIGEN LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS MONTOS QUE LA INTEGRAN. Diciembre de 2018.
- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CLXXXVII/2018 (10a.) DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO. Diciembre de 2018.
- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CXCIII/2018 (10a.) DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. DETERMINACIÓN DEL QUÁNTUM EN LOS CASOS EN QUE EL ESTADO ES LA PARTE DEMANDADA. Diciembre de 2018.
- AD 50/2015 Tesis aislada: 1a. CXCI/2018 (10a.) DAÑOS PUNITIVOS. ES INAPLICABLE ESTA FIGURA EN LOS CASOS EN QUE EL ESTADO ES LA PARTE DEMANDADA. Diciembre de 2018.

Procedimiento para reclamar la RPE

- ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CXXXIV/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PUEDE CONSIDERARSE A LA QUEJA ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, COMO LA DECISIÓN QUE DEBE SER IMPUGNADA PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Agosto de 2012.
- CT 538/2012 Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 30/2013 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ENTES PÚBLICOS SUJETOS A LA LEY FEDERAL RELATIVA ESTÁN FACULTADOS PARA DESECHAR DE PLANO UNA RECLAMACIÓN SI ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE. Abril de 2013.
- ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CLXXIX/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS CUENTA A PARTIR DE QUE CESAN LOS EFECTOS LESIVOS. Abril de 2014.

- ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CLXXVIII/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Abril de 2014.
- AR 39/2019 Tesis aislada: 1a. L/2019 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR ENCONTRARSE PENDIENTE DE RESOLUCIÓN UN MEDIO DE DEFENSA EN CONTRA DEL ACTO REPUTADO COMO DAÑOSO, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Junio de 2019.

Bases, límites y procedimientos establecidos en las leyes

- AI 4/2004 Tesis de jurisprudencia: P./J. 44/2008 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA. Junio de 2008.
- AI 4/2004 Tesis de jurisprudencia: P./J. 45/2008 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. Junio de 2008.
- ADR 1778/2012 Tesis aislada: 1a. CXXX/2013 (10a.) PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA SOLICITAR UNA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS. Mayo de 2013.
- CT 214/2018 Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 60/2019 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES PROCEDENTE LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN CUANDO NO EXISTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DETERMINAR EL MONTO DE INDEMNIZACIÓN POR TAL CONCEPTO. Mayo de 2019.

Vía

- AR 903/2008 Tesis aislada: 1a. LV/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO MÍNIMO. Abril de 2009.
- AR 903/2008 Tesis aislada: 1a. LIII/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA. Abril de 2009.
- AR 903/2008 Tesis aislada: 1a. LII/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES. Abril de 2009.
- AR 903/2008 Tesis aislada: 1a. LIV/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. Abril de 2009.
- ADR 1044/2011 Tesis aislada: 1a. CXLVII/2011 (9a.) RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR ES AMPLIA, PERO NO PUEDE LLEGAR A DESNATURALIZAR EL DERECHO A SER INDEMNIZADO, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Agosto de 2011.
- ADR 1044/2011 Tesis aislada: 1a. CXLVI/2011 (9a.) RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. DEBE RECLAMARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, OBLIGACIÓN QUE NO DESNATURALIZA EL DERECHO CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Agosto de 2011.

CT 210/2012	Tesis de jurisprudencia: 1a./J. 130/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE), ES LA ADMINISTRATIVA. Abril de 2013.
ADR 10/2012	Tesis aislada: 1a. CLXXIV/2014 (10a.) NEGLIGENCIA MÉDICA COMETIDA POR PERSONAL QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SALUD. LA VÍA ADMINISTRATIVA ES LA IDÓNEA PARA RECLAMAR LOS DAÑOS DERIVADOS DE AQUÉLLA. Abril de 2014.
ADR 10/2012	Tesis aislada: 1a. CLXXVII/2014 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCESO QUE DEBE SEGUIRSE PARA RECLAMAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO POR AQUÉLLA. Abril de 2014.
ADR 4194/2013	Tesis aislada: 1a. CC/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL JUEZ CIVIL PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA, SIN ENVIARLA A LA AUTORIDAD COMPETENTE, NO VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y TUTELA JUDICIAL (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO). Junio de 2015.
CT 15/2015	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 82/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE UN SERVICIO MÉDICO DEL ISSSTE. PARA EXIGIRLA PROCEDE LA RECLAMACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Julio de 2015.
ADR 6471/2016	Tesis aislada: 2a. XIX/2018 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. METODOLOGÍA PARA CALCULAR LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUANDO SE HAYA OTORGADO PREVIAMENTE UNA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE UNA QUEJA ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Marzo de 2018.

- ADR 6471/2016 Tesis aislada: 2a. XVIII/2018 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA REPARACIÓN INTEGRAL RESULTANTE DE ÉSTA ES DIFERENTE A LA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 296 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Marzo de 2018.
- ADR 1913/2017 Tesis aislada: 1a. CCCVI/2018 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DEBE DEMANDARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN). Diciembre de 2018.
- CT 46/2019 Tesis de jurisprudencia: P./J. 4/2021 (10a.) COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Junio de 2021.

Sobre la prueba

- AD 70/2014 Tesis aislada: 2a. LI/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. Junio de 2015.
- ADR 10/2012 Tesis aislada: 1a. CXXXII/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR PRESTACIÓN DEFICIENTE DEL SERVICIO DE SALUD PÚBLICO. LA CARGA DE LA PRUEBA DE DEBIDA DILIGENCIA RECAE EN EL PERSONAL MÉDICO. Agosto de 2012.
- ADR 2278/2014 Tesis aislada: 2a. VI/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU NATURALEZA ES DISTINTA A LA FIGURA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Febrero de 2015.
- ADR 2278/2014 Tesis aislada: 2a. V/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ESTATAL. Febrero de 2015.

Medios de impugnación

CT 325/2009	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 216/2009 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA. Enero de 2010.
CT 27/2010	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 143/2010 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL JUICIO CORRESPONDIENTE, AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). Enero de 2011.
CT 426/2010	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 41/2011 (9a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (HASTA EL 12 DE JUNIO DE 2009). Abril de 2011.
CT 266/2012	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 104/2012 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Diciembre de 2012.
CT 258/2015	Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 163/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN POR HABER PRESCRITO EL PLAZO PARA INTERPONERLA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Enero de 2016.
ADR 1855/2017	Tesis aislada: 2a. CLVIII/2017 (10a.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE

RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)].
Octubre de 2017.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11,14 y 16 puntos. Octubre de 2021.

A través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se modificó la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual quedó regulado en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional –ahora último párrafo del artículo 109–, en los siguientes términos: *“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”*.

Con esto, se pretendió consolidar un mecanismo para satisfacer los reclamos de reparación de daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la actividad que realiza el Estado, por parte de personas que no tienen la obligación de soportarlos. Se trató de una gran transformación que trasladó el régimen de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos a uno de responsabilidad objetiva que presenta al Estado como el sujeto obligado a reparar el daño causado por su actuar irregular. De modo que no tardaron en surgir las discrepancias y dudas, entre otras cuestiones, sobre qué actos estaban comprendidos por esta responsabilidad y cuáles no, cuál era la vía idónea y el procedimiento que debía seguirse para reclamar la indemnización, en qué plazo debía iniciarse el reclamo, cómo debía cuantificarse la indemnización y cuál era el alcance del derecho a la reparación.

Sobre estos temas, la Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial muy amplia que se sistematiza en este Cuaderno de Jurisprudencia. Mismo que forma parte de la serie de temas selectos de derecho y corresponde a línea de investigación sobre reparación del daño. A través de este cuaderno, se da cuenta de los criterios emitidos por la Corte con los que ha abonado a garantizar el derecho a la indemnización, permitiendo ver el impacto que ha tenido esta reforma en la vida de las personas; y poniendo de manifiesto los desafíos a futuro que implican una reflexión sobre la pertinencia de ampliar esta institución para dar cabida a la reparación por los actos que actualmente se encuentran fuera de su alcance.

