

CONSECUENCIAS JURÍDICAS ANTE LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ÁMBITO LOCAL

*Miguel Ángel Veloz Romo**

Introducción

Hablar de una posible responsabilidad del Estado siempre es una temática que genera controversia, pues en la creencia popular se sigue considerando que, al tratarse de un ente con carácter de autoridad, no existe una protección a favor de los particulares, y en caso de que se regule algún tipo de derecho a su favor, no es posible que se le pueda ganar en el procedimiento respectivo.

A través del análisis de la concepción que se ha tenido del Estado como ente público, o de los efectos que se generan en la sociedad con su actuación, es que se ha considerado la posibilidad o no, de una regulación que permita responsabilizarlo por

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Candidato dentro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo: angel.veloz@edu.uaa.mx; <https://orcid.org/0000-0001-8369-0032>

sus actos;¹ durante mucho tiempo se consideró que no era posible responsabilizarlo, para pasar a reconocer una responsabilidad pero de manera subsidiaria a la del funcionario que directamente realizó la conducta, cuando no contara con recursos para cubrir los daños, para finalmente reconocerse que debe de responder de manera directa por cualquier afectación patrimonial que se cause mediante la prestación de los servicios públicos.

En el año 2002, se generó en México una reforma constitucional mediante la cual se introdujo la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, y se reconoció el derecho de los particulares para reclamar el pago de los daños que se les causen en su patrimonio por la realización de una función pública de carácter administrativo, que vaya en contra de una norma; este derecho se puede hacer valer de manera directa hacia el Estado, y si la necesidad de demostrar culpa en la conducta realizada, dejando de lado las características de la responsabilidad de carácter civil que hasta ese entonces era la única reconocida.

Esta reforma constitucional sólo sentó las bases para un desarrollo posterior de la figura, estableciendo un deber constitucional a cargo de los órganos legislativos tanto en el ámbito federal como el local, para crear o modificar la normativa necesaria, a fin de hacer efectiva esta nueva garantía de integridad patrimonial.

A más de 20 años de la reforma constitucional que introdujo la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, siguen existiendo problemáticas jurídicas no sólo en cuanto a la forma de hacer operativo el derecho de los particulares a una indemnización en caso de afectaciones por un actuar irregular de la autoridad, sino también, por la falta de normas

1 Existen teorías que analizan la naturaleza del Estado y fundamentan su responsabilidad al considerar aspectos como la actuación del funcionario como su representante o como un órgano que forma parte de él; otras que consideran la desigualdad que puede generarse entre los gobernados con la actuación del Estado pues en ocasiones, aunque la mayoría se beneficia, alguno puede salir perjudicado. Para mayor abundamiento del tema véase Veloz Romo, Miguel Ángel, *Responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 33-49.

reglamentarias de ese derecho en algunas entidades federativas, lo que ha traído consigo criterios que imposibilitan el ejercicio de un derecho reconocido constitucionalmente, violando con ello un mandato expreso del constituyente permanente.

Reforma constitucional de 2002 al artículo 113,² y la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado

La evolución de la responsabilidad del Estado en cuanto a su reglamentación, podría dividirse en tres momentos: el primero de ellos caracterizado por una irresponsabilidad total en base a la consideración de que el Estado es un ente soberano incapaz de equivocarse; el segundo considera al Estado como sujeto de responsabilidad por la falla (realización indebida) o falta (no realización) de servicio en base resoluciones emitidas en Francia y, finalmente, un tercer momento en se reconoce al Estado como responsable por su actuación a través de funcionarios.³

En el caso de México, durante mucho tiempo se contempló en el Código Civil Federal y en los Códigos Civiles de las entidades federativas, la posibilidad de demandar al Estado el pago de un daño causado por un funcionario público, con base en una responsabilidad extracontractual por hecho ilícito; sin embargo, la obtención de un resultado favorable en un juicio

2 Mediante decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, se decidió reubicar la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que en la actualidad se encuentra en último párrafo del artículo 109 constitucional; sin embargo, no se realizó modificación alguna a su redacción, por lo que se conserva el texto original.

3 Jiménez, William Guillermo, “Origen y evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, *Diálogos de saberes, Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, Colombia, núm. 38, enero-junio de 2013, pp. 63-78. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1832>

se volvió casi imposible, ya que era necesario identificar a la persona que realizó la conducta, circunstancia que no en todos los casos era posible, además, de que el Estado sólo era responsable de manera subsidiaria cuando el funcionario que directamente realizó la conducta no contaba con bienes, o estos eran insuficientes para cubrir el daño.

Por ello, ante la necesidad de proteger de una manera real a los particulares cuando fueran afectados en su patrimonio por la prestación de los servicios públicos, en el año 2002 se presentaron ante la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma constitucional: una propuesta por el Partido Revolucionario Institucional, y la otra formulada por el Partido Acción Nacional, ambas buscando crear una garantía individual que protegiera la integridad patrimonial de los gobernados.

La iniciativa de Partido Revolucionario Institucional buscaba establecer una nueva garantía que protegiera la integridad y salvaguarda patrimonial con relación a la actividad estatal, y la obligación del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actuar generara; por su parte, el Partido Acción Nacional proponía una responsabilidad amplia que contemplara actividades lícitas e ilícitas, regulares o irregulares, y que fuera directa en todos los casos, estableciendo como garantía individual el derecho de los particulares a la reparación de los daños y perjuicios.⁴

El dictamen que se generó por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, varió en la intención original, pero aun así fue aprobado tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, y al obtenerse la aprobación de dieciocho de las legislaturas de los estados, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó el 15 de mayo del 2002 el decreto respectivo, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002.⁵

4 Cid Caballero, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Análisis legal y jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 19-20.

5 *Cfr.* https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_152_14jun02_ima.pdf.

A través de la reforma constitucional se incluyó dentro del sistema jurídico mexicano, la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual establece un doble aspecto: por un lado, se genera una garantía de protección patrimonial a favor de los gobernados que se ven afectados en su patrimonio mediante la prestación de un servicio público y, por otro, se establece el deber del Estado de responder por los daños que cause con su actuar.

Además, se estableció el deber a cargo de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, de expedir leyes o modificar las existentes a fin de hacer efectiva la figura de la responsabilidad del Estado, fijando para ello las siguientes bases: 1) sólo procede la responsabilidad patrimonial si se trata de actos materialmente administrativos realizados por cualquier ente público; 2) el acto debe tener un carácter irregular por ser contrario a una norma; 3) la responsabilidad es objetiva, ya que no se requiere demostrar la culpa del funcionario, y directa, ya que el Estado responde por la actuación del funcionario desde el inicio; 4) se reconoce el derecho a una indemnización, a cual sólo procederá previo procedimiento que demuestre que se tiene derecho a ella, y en base a la capacidad presupuestal del ente público de donde deriva la conducta.

Con ello, se generó el deber de los órganos legislativos federales y estatales, de generar la normativa necesaria a fin de hacer operativo el derecho reconocido constitucionalmente a los particulares, y con ello, desaparecer la responsabilidad estatal del ámbito civil.

Regulación de responsabilidad patrimonial del Estado en las entidades federativas

El deber constitucional a cargo de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para generar la normativa necesaria a fin de hacer operativa la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, venció el día 1 de enero del 2004, ya que, de conformidad con el propio decreto, este entraría en vigor el día 1 de enero del segundo año siguiente a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, publicación que fue llevada a cabo el 14 de junio del 2002.⁶

Sólo los órganos legislativos de Colima, Jalisco y Veracruz dieron cumplimiento dentro del plazo señalado, al deber constitucional de adecuar su orden interno, creando las respectivas leyes de responsabilidad patrimonial de sus estados, las cuales entraron en vigor, en el caso de Colima, el 23 de julio del 2002, y en el caso de Jalisco y Veracruz, el 1 de enero del 2004.

A nivel federal, fue creada la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual fue publicada el 31 de diciembre del 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, para entrar en vigor el 1 de enero del 2005, misma que sirvió de base para el desarrollo posterior de las leyes respectivas en las entidades federativas y hasta hoy, esta legislación sólo ha tenido tres reformas.⁷

6 *Tesis: 2a. XXXIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. xxv, mayo de 2007, p. 1188.*

7 Mediante decreto publicado el 30 de abril de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó y adicionó el artículo 2º a fin de establecer que la ley servirá para cumplimentar recomendaciones relativas a pago de indemnizaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aceptadas por el Estado mexicano, y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos no son sujetos de responsabilidad patrimonial por sus opiniones y recomendaciones; mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2009, se reformaron los artículos 18, primer párrafo; 19; 23; 24 y 25, segundo párrafo, a fin de establecer que la reclamación por una responsabilidad patrimonial del Estado se deberá presentar ante la dependencia, entidad u órgano autónomo que se considere responsable, con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en caso de no proceder la reclamación, se tendrá que

A pesar de ser un deber constitucional, la mayoría de las entidades federativas no cumplieron dentro del término otorgado por el constituyente permanente, e inclusive al día de hoy, existen algunos estados que no han generado la normativa necesaria para hacer efectivo el derecho a una indemnización en caso de afectaciones patrimoniales en la prestación de servicios públicos.

En el cuadro 1 se observa la fecha en que se publicaron en los respectivos periódicos o boletines oficiales, las leyes estatales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como el momento en que, de conformidad con los artículos transitorios respectivos, entraron en vigor.

Cuadro 1. Fecha de publicación y entrada en vigor de las leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en las entidades federativas.

<i>Entidad federativa</i>	<i>Publicación</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Aguascalientes	10 de mayo del 2010	1 de enero del 2011
Baja California	5 de octubre del 2007	1 de enero del 2011
Baja California Sur	20 de marzo del 2005	1 de enero del 2006
Campeche	No cuenta con ley	
Chiapas	No cuenta con ley	
Chihuahua	5 de enero del 2013	1 de enero del 2013
Ciudad de México (antes D. F.)	21 de octubre del 2008	1 de enero del 2009
Coahuila	1 de marzo del 2019	1 de mayo del 2019
Colima	22 de junio del 2002	23 de junio del 2002
Durango	5 de diciembre del 2013	1 de enero del 2014

acudir en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa teniendo como supletoria la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; mediante decreto publicado el 20 de mayo de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó el artículo 2º a fin de suprimir dentro de los entes públicos sujetos a la ley, a la Procuraduría General de la República. Consultado [en línea] en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrpe.htm>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Publicación</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Estado de México	30 de mayo del 2017	30 de agosto del 2017
Guanajuato	7 de enero del 2005	8 de abril del 2005
Guerrero	No cuenta con ley	
Hidalgo	28 de julio del 2022	29 de julio del 2022
Jalisco	11 de septiembre del 2003	1 de enero del 2004
Michoacán	1 de septiembre del 2017	2 de septiembre del 2017
Morelos	14 de diciembre del 2011	1 de enero del 2012
Nayarit	24 de mayo del 2006	1 de enero del 2007
Nuevo León	3 de mayo del 2013	2 de agosto del 2013
Oaxaca	26 de junio del 2018	27 de junio del 2018
Puebla	No cuenta con ley	
Querétaro	3 de agosto del 2009	4 de agosto del 2009
Quintana Roo	21 de febrero 2020	21 de febrero 2021
San Luis Potosí	23 de diciembre del 2004	24 de diciembre del 2004
Sinaloa	No cuenta con ley	
Sonora	2 de junio del 2022	3 de junio del 2022
Tabasco	No cuenta con ley	
Tamaulipas	11 de enero del 2005	11 de febrero del 2005
Tlaxcala	19 de diciembre del 2016	1 de enero del 2017
Veracruz	31 de diciembre del 2003	1 de enero del 2004
Yucatán	No cuenta con ley	
Zacatecas	No cuenta con ley	

Fuente: elaboración propia con datos derivados de la consulta de la página electrónica de las legislaturas de las entidades federativas al mes de julio del 2022.

Ante la falta de regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por las legislaturas de las entidades federativas dentro del término constitucional otorgado, los particulares que resultaron afectados en su matrimonio por la actuación de una autoridad estatal o municipal, buscaron utilizar mecanismos

que les permitieran hacer válido el derecho a la indemnización, que, si bien ya se encontraba reconocido constitucionalmente, no era posible materializarlo por no estar reglamentado.

Para ello y al tratarse de la violación a un mandato expreso derivado de una reforma llevada a cabo por el constituyente permanente, tramitaron juicios de amparo como mecanismo de control constitucional, a fin de poder lograr hacer efectivo su derecho a una indemnización en términos del último párrafo del artículo 109 constitucional, lo que generó diversos criterios por parte de los tribunales federales, que han establecido las consecuencias jurídicas ante la falta de normativa estatal, y la forma de obtener una indemnización en caso de afectación por parte de un funcionario estatal o municipal, tal como se analizará en el apartado siguiente.

Criterios jurisprudenciales ante la carencia de regulación local de la responsabilidad patrimonial del Estado

Ante la carencia de una norma que reglamentara a nivel local el derecho a una indemnización por responsabilidad del Estado, las demandas de juicio de amparo promovidas tuvieron como argumento base la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, la cual se presenta cuando no se emiten normas secundarias que tienen como fin desarrollar una norma constitucional para lograr su eficacia, o adecuar la legislación secundaria a lo establecido en la norma constitucional.⁸

Los primeros juicios de amparo se declararon improcedentes, pues su tramitación se realizó en base a la Ley de Amparo anterior a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual en su artículo 80 contemplaba como efecto de la sentencia que concedía el amparo, obligar

8 Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa, 2009, p. 38.

a la autoridad responsable a respetar la garantía y a cumplir lo que fuese necesario para lograrlo; con base en ello, se consideró que de ser procedente el juicio, el órgano legislativo tendría que emitir la norma, generando un efecto general en la sentencia que iba en contra del principio de relatividad tan característico del juicio de amparo.

El reconocimiento del juicio de amparo como un mecanismo de control de las omisiones legislativas, lo realizó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del amparo en revisión 1359/2015 promovido por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil,⁹ cambiando el criterio anterior que establecía su improcedencia por afectación del principio de relatividad de las sentencias, en base a tres argumentos principales: 1) el que se contemple tanto en la Constitución como en la nueva Ley de Amparo de la procedencia contra omisiones de autoridades; 2) la ampliación de espectro de protección del juicio de amparo al considerarse a partir de la reforma en materia de derechos humanos a los derechos de naturaleza colectiva y difusa, que permiten que la sentencia repercuta con relación a terceros; 3) los tribunales de amparo pueden obligar a legislar, pues la facultad deja de ser discrecional cuando la Constitución establece ese deber, y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.¹⁰

En la actualidad, ante la negativa de expedición o adecuación de las normas estatales para reglamentar la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado claro que sí se

9 El juicio de amparo se tramitó por la omisión del Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución mexicana, en base a lo que establecía el artículo tercero transitorio del Decreto que reforma la Constitución en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Puede consultarse la resolución del amparo en revisión [en línea], en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

10 Veloz Romo, Miguel Ángel. *Responsabilidad del Estado por actos legislativos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 258-261.

presenta la figura de la omisión legislativa, ya que existe un mandato del constituyente permanente de expedir las normas locales e incluir partidas presupuestales para el pago de indemnizaciones, el cual debió y debe ser acatado por todas las legislaturas estatales, independientemente de existir una dificultad presupuestaria, ya que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución.¹¹

La problemática que se ha presentado y se seguirá presentando hasta en tanto todas las legislaturas de las entidades federativas regulen la responsabilidad patrimonial del Estado en términos de lo ordenado por el constituyente permanente, es de qué manera los particulares podrían hacer válido ese derecho, que si bien es cierto ya se encuentra reconocido en la Constitución, está pendiente de una reglamentación que lo permita hacer operativo.

En la práctica, se han tramitado juicios de amparo mediante los cuales se establecen criterios que permiten ver la postura de los tribunales federales para dar solución a esta problemática, pues los particulares se ven afectados en su patrimonio por actuaciones irregulares de las autoridades estatales o municipales, y no cuentan con una norma que establezca la forma de hacer válido su derecho a una indemnización. Para los fines de este trabajo, se analizarán sólo algunos de esos criterios.

Posibilidad de aplicación de otra norma

Un primer aspecto a considerar, consiste en determinar si ante la falta de norma que regule el derecho a una indemnización por actividad irregular del estado o los municipios, es posible aplicar otra normativa, toda vez que el derecho como tal y las bases para hacerlo efectivo, ya se encuentran establecidas en la Constitución; para ello, es necesario diferenciar la ausencia por

11 *Tesis: 2a. XVII/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 1, octubre de 2020, p. 1056.

completo de normativa relativa a la responsabilidad del Estado, de aquella que implique una regulación o adecuación parcial.

Un primer criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo 50/2005, determinó que debe de tomarse en cuenta la norma vigente al momento en que se presenta la demanda, y, ante la ausencia de una norma que reglamente la responsabilidad patrimonial, la norma aplicable lo es el Código Civil a través de la figura de la responsabilidad civil, con las características que esta presenta de necesidad de acreditar la culpa y la circunstancia de que el Estado sólo responde de manera subsidiaria.¹²

Con posterioridad se planteó la posibilidad de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para actividades irregulares de órganos estatales o municipales; sin embargo, se dejó claro que el artículo 113 constitucional determinó un ámbito competencial para regular la figura de la responsabilidad del Estado, al establecer en su artículo transitorio la facultad de ejercicio obligatorio para cada uno de los órdenes jurídicos, de adecuar sus ordenamientos en tal sentido; por ello, el derecho que pueden hacer valor los particulares puede derivar de una actividad administrativa irregular de un órgano de cualquier nivel de gobierno, y por lo mismo, el trámite para reclamar la indemnización de los daños que se causen se deberá realizar en base a las normas del nivel al que pertenece el órgano respectivo.¹³

A partir de la reforma en materia de derechos humanos llevada a cabo en 2011, se generó una nueva forma de ver la aplicación del derecho, asumiendo las autoridades un papel más participativo en el desempeño de sus funciones; un ejemplo de ello lo fue el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro

12 Pinkus Aguilar, María Fernanda *et al.* (coords.), *Cuadernos de Jurisprudencia núm. 3. Responsabilidad patrimonial del Estado*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2021, pp. 180-181.

13 *Tesis: 1a. LIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época*, t. XXXIX, abril de 2009, p. 593.

Auxiliar de la Octava Región, que consideró que existe el deber de las autoridades de buscar los medios necesarios para que los particulares pueda hacer válidos sus derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a una indemnización en caso de una actividad administrativa irregular; por lo tanto, si en el estado de Chiapas no se ha expedido la normativa respectiva o adecuado las normas existentes para hacerlo válido, ello no debe ser impedimento para que los gobernados puedan ejercitar la acción constitucional en contra de un ente público de dicha entidad federativa, lo que se podría hacer a través de la Ley Federal, por ser la norma más afín.¹⁴

Con base en los criterios señalados, los particulares afectados por una actividad administrativa irregular de alguna autoridad estatal o municipal de las entidades federativas que aún no emiten las normas en materia de responsabilidad patrimonial, podrían hacer válido su derecho a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual deberá ajustarse en lo que sea necesario, a la situación particular de la entidad federativa correspondiente.

Finalmente, con relación a una regulación o adecuación parcial de las normas locales relativas a la responsabilidad del Estado, se presentó el caso del estado de Quintana Roo, cuyo Código de Justicia Administrativa establece en la fracción XVI del artículo 187, que el Tribunal Administrativo es competente para

para resolver procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fijar montos de indemnización, y en su caso, preverá la repetición en contra de los servidores públicos respectivos que afecten el patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, en base a la ley de la materia; sin embargo, al día de hoy no ha sido expedida la ley de la materia.

14 *Tesis: XXVII.1a.(VIII Región) 12 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro xxv, t. 3, octubre de 2013, p. 1804.

Para resolver dicha controversia y ante criterios encontrados entre tribunales federales, mediante una contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito, se determinó que ante la omisión del legislador de emitir la normatividad en materia de responsabilidad patrimonial, es posible seguir un procedimiento legal para atender esa materia, mediante la interpretación de diversos artículos del Código de Justicia Administrativa del Estado, pues no se puede postergar el derecho de los particulares a una indemnización por actividad administrativa irregular, ni que quede sujeto a la condición suspensiva de emisión de la ley respectiva.¹⁵

Conforme al criterio señalado, aun y cuando no exista una ley local especial en materia de responsabilidad patrimonial, si en otro ordenamiento se regula el procedimiento con todas sus etapas para hacer válido el derecho a la indemnización, se podrá presentar la demanda respectiva pues la cuestión de fondo tiene sus bases en la Constitución.

Aplicación retroactiva de la norma estatal al momento de su creación

Un segundo aspecto a considerar, consiste en determinar si es posible que, al emitirse la norma estatal en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, pudiera aplicarse a hechos ocurridos con anterioridad a su existencia, con base en el derecho reconocido en la Constitución.

La actividad administrativa irregular del Estado puede generarse por una acción u omisión, y atendiendo a su naturaleza, podría generar afectaciones instantáneas o que se prolonguen en el tiempo; para el caso de afectaciones que trasciendan en el tiempo por actividades realizadas cuando aún no existía una norma local que regulara la figura, sí sería posible que se

15 Tesis: PC.XXVII.J/20.A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 71, t. III, octubre de 2019, p. 3120.

aplicara la norma al momento de crearse, aunque se tratara de un hecho ocurrido con anterioridad a su entrada en vigor.¹⁶

El criterio anterior se podría aplicar en favor de aquellos particulares que reciben una afectación patrimonial por la actividad irregular de alguna autoridad estatal o municipal de las entidades federativas que aún no emiten las normas en materia de responsabilidad patrimonial, cuando la afectación es continua; sin embargo, ¿qué pasa para aquellos casos en que la afectación es instantánea?

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al hacer un análisis de la posibilidad de aplicación del plazo de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para reclamar la indemnización, determinó que no es posible aplicarse a lesiones ocurridas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley por dos razones fundamentales: 1) al tratarse de la Constitución, no se puede hablar de derechos adquiridos, por lo que sus reformas pueden operar sobre hechos o situaciones del pasado, sin afectar el principio de irretroactividad de la ley; 2) al incorporarse la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución, se señalaron sus bases las cuales no consideraban un plazo de prescripción para hacer válido el derecho a una indemnización, por lo que la ley no podría afectar el derecho adquirido en la constitución, con relación a un hecho ocurrido antes de la entrada en vigor de la ley.¹⁷

De conformidad con el criterio mencionado, los particulares afectados por una actividad administrativa irregular de alguna autoridad estatal o municipal de las entidades federativas que aún no emiten las normas en materia de responsabilidad patrimonial, podrían hacer válido su derecho al momento en que sea creada la normativa respectiva, toda vez que si se

16 *Tesis: I.1o.A.48 A (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. III, febrero de 2014, p. 2283.

17 *Tesis: I.9o.A.69 A (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. II, marzo de 2016, p. 1779.

estableciera un plazo de prescripción para reclamar una indemnización, no resultaría aplicable a los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

Conclusiones

La reforma del año 2002 en México, mediante la cual se incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado al artículo 113 constitucional, reconoció un derecho de los particulares a recibir una indemnización en caso de una afectación patrimonial por un actuar administrativo irregular de los funcionarios públicos, en donde la obligación tiene el carácter de objetiva por no requerir de la acreditación de la culpa en su actuar, y directa, al permitir que se pueda demandar al Estado sin necesidad de demandar primero al funcionario involucrado.

A través de la reforma, el constituyente permanente sólo sentó las bases para que los órganos legislativos federales y estatales crearan la normativa que consideraran más adecuada a fin de hacer operativo ese derecho, estableciendo un plazo para la creación o adecuación respectiva, mismo que concluyó el 1 de enero del 2004.

A pesar de lo anterior, sólo se emitieron dentro del plazo constitucional las leyes de responsabilidad patrimonial de los estados de Colima, Jalisco y Veracruz, y al día de hoy, los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Puebla, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, no cuentan con una normativa que dé cumplimiento a su deber constitucional, por lo que los particulares afectados han recurrido al juicio de amparo, a fin de que se proteja su derecho y se obligue al órgano legislativo a emitir la norma correspondiente.

De las resoluciones emitidas por los tribunales federales en los juicios de amparo promovidos ante la negativa de emisión de la norma que regule la responsabilidad del Estado, se ha reconocido la existencia de una omisión legislativa y se han emi-

tido criterios que permiten proteger el derecho a una indemnización reconocido constitucionalmente, siendo trascendentes los siguientes: 1) cuando no exista norma en la materia, se puede aplicar la ley federal; 2) si existe una regulación parcial al sólo regular el procedimiento, se puede tramitar el mismo, pues las bases del derecho se encuentran en la Constitución; 3) al emitirse la norma, esta puede aplicarse a hechos ocurridos con anterioridad a su existencia, sin que sea aplicable en su caso, un término de prescripción que contemple la ley.

Los criterios anteriores, no en todos los casos son obligatorios, por lo que pueden variar de un tribunal a otro; por ello es que se vuelve indispensable que los particulares tramiten juicios de amparo en aquellos casos en que no existe una reglamentación en la materia, a fin de que mediante la resolución respectiva se ordene la emisión de la norma y de esa forma se genere certeza jurídica en cuanto al procedimiento a través del cual se puede hacer válido su derecho a una indemnización reconocido constitucionalmente.

Bibliografía

Cid Caballero, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Análisis legal y jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2014.

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. [en línea]. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_152_14jun02_ima.pdf.

Jiménez, William Guillermo, “Origen y evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, *Diálogos de Saberes, Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, Colombia, núm. 38, enero-junio de 2013, pp. 63-78, [en línea]. Recupe-

- rado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1832>.
- Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Tesis: I.9o.A.69 A (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. II, marzo de 2016, p. 1779.
- Pinkus Aguilar, María Fernanda *et al.* (coords), *Cuadernos de Jurisprudencia núm. 3. Responsabilidad patrimonial del Estado*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2021.
- Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, *Tesis: PC.XXVII. J/20 A (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 71, t. III, octubre de 2019, p. 3120.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 1359/2015*, [en línea]. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: 1a. LIII/2009*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época*, t. XXIX, abril de 2009, p. 593.
- Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Tesis: I.1o.A.48 A (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. III, febrero de 2014, p. 2283.
- Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa, 2009.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: 2a. XXXIII/2007*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época*, t. xxv, mayo de 2007, p. 1188.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: 2a. XVII/2020 (10a.)*, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 1, octubre de 2020, p. 1056.
- Veloz Romo, Miguel Ángel, *Responsabilidad del Estado por actos legislativos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021.