



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO



**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: DERECHO A LA
JUSTA INDEMNIZACIÓN**

Tesis

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO
DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

ENRIQUE ZAMORA AGUILAR

DIRIGIDO POR

M. en D. J. DOLORES MORALES CORONA

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
OCTUBRE DE 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: DERECHO A LA JUSTA INDEMNIZACIÓN

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Presenta:

Enrique Zamora Aguilar

Dirigido por:

M. en D. J. Dolores Morales Corona

Mtro. J. Dolores Morales Corona
Presidente

Dr. Jesús Armando Martínez Gómez
Secretario

Dr. Raúl Ruíz Canizales
Vocal

Mtra. Rosa Saraí Chávez Vega
Suplente

Mtra. Brenda Leticia Loredó Robles
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Fecha: octubre 2020

Resumen.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado surge ante la necesidad de poner fin a las arbitrariedades de los gobernantes, y evoluciona en la medida en que las exigencias de la sociedad aumentan. En México nace en 2002 mediante la reforma del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y comienza su vigencia con su posterior reglamentación en el año 2005. El objeto de la Responsabilidad Patrimonial es reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daño en sus bienes o derechos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos clasifica el daño en material e inmaterial, y atendiendo a cada uno de ellos, identifica un mecanismo para reparar el daño, ya sea la restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción o indemnización, en donde esta última tiene el carácter compensatorio en virtud de que está encaminada a resarcir el daño moral, siendo éste de imposible reparación solamente puede otorgársele a víctima una forma de compensar las afectaciones. No obstante, tratándose de daño moral la obligación del Estado se ve limitada por la imposición del tope máximo de indemnización establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, situación que contraviene los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y parámetros establecidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que reconocen el derecho a una justa indemnización como consecuencia de la responsabilidad del Estado.

Palabras Clave: Derecho Humano, Estado, Justa Indemnización, Reparación Integral, Responsabilidad Patrimonial.

Summary

The Patrimonial Responsibility of the State arises from the need to put an end to the arbitrariness of the rulers, and evolves as the demands of society increase. In Mexico, it was born in 2002 through the reform of Article 103 of the Political Constitution of the United States of Mexico, and began its validity with its subsequent regulations in 2005. The purpose of the Patrimonial Responsibility is to recognize the right to compensation to those who, Without legal obligation to support it, they suffer damage to their property or rights. The Inter-American Court of Human Rights classifies the damage in material and immaterial, and attending to each of them, identifies a mechanism to repair the damage, whether restitution, rehabilitation, satisfaction or compensation measures, where the latter has the character compensatory by virtue of which it is aimed at compensating the moral damage, being this one of impossible reparation only the victim can be granted a way to compensate the affectations. However, in the case of moral damage, the obligation of the State is limited by the imposition of the maximum compensation limit established in the Federal Law of Patrimonial Responsibility of the State, a situation that contravenes the criteria of the Inter-American Court of Human Rights and parameters established in the Inter-American Convention on Human Rights, which recognizes the right to fair compensation as a result of State responsibility.

(Key words: Human Right, State, Fair Compensation, Integral Reparation, Patrimonial Responsibility).

Dedicatoria

El presente trabajo fue realizado con el apoyo y la guía de un excelente Docente de nuestra casa de estudios Universidad Autónoma de Querétaro Campus San Juan del Río el Maestro en Derecho J. Dolores Morales Corona a quien Dedico el esfuerzo e inspiración de dicho trabajo, agradeciendo siempre su tiempo, atenciones y la orientación cognitiva que a cada momento brindo en la estructura y contenido del presente proyecto de investigación, además de generar siempre motivación para continuar fortaleciendo mi nivel académico profesional.

Agradecimientos

Agradezco a la Maestra en Derecho Miriam Camacho Gaspar por el apoyo brindado y la motivación constante para la realización del presente proyecto de investigación que me permite obtener el grado de Maestro en Derecho.

Estoy igualmente agradecido con la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, así mismo con el Programa Titúlate, por la valiosa oportunidad que me brindan para permitirme obtener el grado de Maestro en Derecho a través de la elaboración del presente proyecto de Investigación. Gracias por fortalecer el aprendizaje y la investigación así como por contribuir en una parte muy importante de mi vida profesional.

ÍNDICE

Resumen	iii
Summary	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos	vi
Índice	vii
Introducción	11

CAPÍTULO PRIMERO

INDEMNIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: ASPECTOS GENERALES

1.1. La indemnización como mecanismo de reparación del daño causado.....	13
1.2. La indemnización en las diferentes etapas de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	16
1.3. Indemnización ante los daños causados por la actividad irregular del Estado en México.....	21
1.3.1. Regulación de la Responsabilidad Patrimonial en el Código Civil Federal.....	22

1.3.2. Responsabilidad solidaria y subsidiaria ..	22
1.4.- Indemnización compensatoria en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	25

CAPÍTULO SEGUNDO
LA JUSTA INDEMNIZACIÓN COMO RESULTADO DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

2.1. Indemnización y Responsabilidad Patrimonial Del Estado	28
2.2. Características de la Responsabilidad Patrimonial Del Estado.....	30
2.3. Marco legal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	31
2.4. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	32
2.4.1. Actividad administrativa irregular	33
2.4.2. Nexo causal	34
2.4.3. La no concurrencia de eximentes de responsabilidad	36
2.4.4. Daño o perjuicio causado.....	38
2.5. Daños: Criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	39
2.6. Indemnización Compensatoria y Reparación Integral: sus diferencias	42

2.7. La Justa Indemnización como medida de reparación integral del daño moral.....	44
2.8. Limitaciones a la justa indemnización ante la Responsabilidad Patrimonial del Estado	46

CAPÍTULO TERCERO
LA JUSTA INDEMNIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

3.1. La justa indemnización en México a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos	51
3.2. La justa indemnización como Derecho Fundamental	53
3.3. La responsabilidad patrimonial del Estado y su vinculación con la justa indemnización.....	55
3.4. Alcances de la justa indemnización conforme al artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	57
3.5. Factores a considerar para determinar la justa indemnización conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia.....	60

CAPÍTULO CUARTO
JUSTA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL: SU
INCONSTITUCIONALIDAD

4.1. Responsabilidad Patrimonial del Estado y Daño Moral: La realidad en México	64
4.2. Inconstitucionalidad del tope máximo de indemnización por daño moral.	68
4.3. Responsabilidad Patrimonial del Estado y la indemnización compensatoria por daño moral en México: ¿se logra la justa indemnización?.....	73
CONCLUSIÓN.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	78

INTRODUCCIÓN

La Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene como finalidad reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, siendo la indemnización el mecanismo mediante el cual se busca colocar a la víctima en una posición más o menos igual a la que tenía antes de la vulneración.

Si bien tratándose de daño material se establecen parámetros que permiten restituir el bien lesionado conforme a los valores comerciales o de mercado, en el orden nacional de nuestro país existen tablas de valuación o cálculos para determinar la cuantía de la indemnización, tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 14, Fracción II, párrafo segundo, que establece que dicha indemnización no excederá de 20 000 veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, tratándose de daño moral, siendo que resulta evidente que las afectaciones en los sentimientos, aflicciones, honor o dignidad no tienen algún equivalente monetario.

La presente investigación obedece al interés de analizar si la indemnización que se otorga por concepto de daño moral en nuestro país resulta realmente justa para ambas partes, ya que al imponer el tope máximo de indemnización por daño moral surgen las interrogantes: ¿Qué pasa con el Derecho a la justa indemnización? y ¿no provoca que el actuar irregular del Estado quede impune?, ¿de verdad coadyuva a la reparación integral del daño?.

Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han tenido un alto impacto en nuestro país, imponiéndole obligaciones de reparar integralmente los daños causados, sentencias como la del Caso Rosendo Radilla Vs México en noviembre del año 2009 es un claro ejemplo de ello, ya que determinó la obligación del Estado mexicano de otorgar una justa indemnización por el daño moral causado a Rosendo Radilla y sus familiares, además de otras medidas de reparación.

A partir de junio de 2002, México incorporó a su sistema jurídico la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual se caracteriza por ser objetiva y directa, como elementos para indemnizar a los ciudadanos por los daños que la actividad administrativa irregular del Estado cause, además con la reforma constitucional de junio de 2011 en la que se constitucionalizan los Derechos Humanos contemplados en Tratados y Convenios Internacionales, y a pesar de que nuestro país no puede dejar de asumir su responsabilidad internacional, sigue existiendo la restricción impuesta a la indemnización por daño moral aunque evidentemente resulta contraria a los estándares internacionales.

CAPÍTULO PRIMERO

INDEMNIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: ASPECTOS GENERALES

1.1. La indemnización como mecanismo de reparación del daño causado.

A través de la historia las diversas instituciones jurídicas han sufrido una transformación, la cual atiende a las exigencias de la sociedad que, cansada de vejaciones por parte del Estado han reclamado el respeto a la dignidad humana, a sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los gobernantes.

La justa indemnización por la responsabilidad de los daños que causa el Estado, ha ido evolucionando lentamente y es hasta ahora, con la hegemonía de los derechos humanos y la ayuda de organismos internacionales que han adquirido mayor fuerza.

En las comunidades primitivas era nugatorio el derecho a una indemnización, el concepto como tal no existía, prevalecía la ley del más fuerte y el daño provocaba en la víctima un instinto de venganza, era conocido y hasta legal el enunciado punitivo de ojo por ojo y diente por diente.

Pero ante la necesidad de mantener la paz, surge el Derecho y el Estado comienza a crear relaciones jurídicas con los ciudadanos, a promover el respeto de las leyes con la finalidad de impartir justicia, siendo que a mediados del siglo V a.C. en el derecho romano, la Ley del Talión adquiere otra dimensión, en las XII Tablas se consideraban penas más civilizadas, tal

es el caso de la compensación económica, dicha ley menciona: “si le rompiera un miembro y no hay pacto con él, se aplicará el talión”¹, señalando de esta forma un castigo equiparable al daño sufrido para el caso de que no existiera acuerdo entre las partes.

Ahora bien, la responsabilidad proviene del termino latino *responsum* que significa ser capaz de responder, se define como “el cumplimiento de las obligaciones o cuidado al hacer o decidir algo, o bien una forma de responder, que implica el claro conocimiento de que los resultados de cumplir o no las obligaciones, recaen sobre uno mismo.”²

En el Derecho Romano se observa la presencia de la responsabilidad, y contemplaba las consecuencias que debía afrontar la persona que causara daño a otro ilegalmente, comenzando a considerar la obligación de resarcimiento o reparación a la persona que provocaba daño.

La *Lex Aquilia* es un plebiscito del Derecho Romano, que se votó a propuesta del Tribuno Aquilio en el siglo III a.C. , el cual está dividido en tres capítulos; el primero tenía como objeto sancionar aquel que matara ilegalmente *.-damnum injuria datum-* a un esclavo ajeno, y condenaba al responsable del daño a pagar al propietario el mayor valor que hubiera tenido el año anterior, en tanto que el capítulo tercero señalaba: “Respecto de las demás cosas (aquellas no comprendidas en el primer capítulo), si alguien hiciera daño a otro porque quemó, hizo pedazos o rompió alguna cosa con

¹ GARCÍA Hernández, Benjamín. “La ley romana del talión y su base correlativa: antigüedad e innovación”, Universidad Autónoma de Madrid, (documento Web), 2017, p.225
<http://emerita.revistas.csic.es/index.php/emerita/article/download/1133/1180>
20 de septiembre de 2019

² YIRDA, Adrián. “Definición de Responsabilidad”, (documento Web), 2019,
<https://conceptodefinicion.de/responsabilidad/>.
20 de septiembre de 2019

iniuria; será condenado a pagar al dueño el valor que la cosa tuviera en los 30 días anteriores.”³

Posteriormente, en el año 1804 en el Derecho Francés se logra consolidar la idea de la indemnización, y se establece como regla general la reparación de todo daño causado por culpa al señalar que “Qualquier (sic) hecho del hombre que causa a otro un perjuicio, obliga a aquel por cuya culpa sucedió a repararlo. Cada uno es responsable del perjuicio que haya causado no solamente por su hecho propio, sino también por su descuido o imprudencia.”⁴

De esta forma, con la Revolución Francesa inicia un cambio para el gobierno, entre ellos la promulgación de un Código Civil que contemplaba la responsabilidad extracontractual en un marco jurídico más amplio en cuanto a las conductas que obligan a responder por el daño, teniendo como elemento indispensable la culpa.

Sin embargo, vincular al Estado para que respondiera por el daño que ocasiona su actuación, es una idea que ha llevado varios años más en surgir, se trata de una institución moderna de derecho público y que tiene como objetivo la reparación del daño causado mediante una indemnización.

Cabe señalar que, el principio de legalidad junto con el de responsabilidad patrimonial del Estado representan un límite para la actuación de la administración pública no obstante, el avance de éste último ha sido lento y hoy en día en nuestro país sigue siendo perfectible,

³ SÁNCHEZ Hernández, Luis Carlos. “La Lex Aquilia: La estructura del *Damnum Iniuria Datum* y su evolución a través de la *interpretatio prudentium* y la actividad pretoria”, (documento Web), 2018, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/download/20898/20595>

19 de septiembre de 2019

⁴ FRANCIA: Código Civil Francés, 1804, artículos 1382 y 1383.

considerando el fin último que tiene dicha institución, la indemnización, siendo que ésta tendría que ser suficiente para compensar el daño que el Estado le causa al particular con su actuación.

1.2.- La indemnización en las diferentes etapas de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El término de responsabilidad del Estado ha ido evolucionado a través de los años, desde la etapa en la que reinaba la irresponsabilidad de los gobernantes frente a los daños que causaba a los ciudadanos, característica que es propia de los regímenes monárquicos y absolutistas, hasta la responsabilidad extracontractual, objetiva y directa que existe en la actualidad en diversos países.

Inicialmente, el príncipe como depositario del poder, imponía sus decisiones a todos sin límite alguno, y no se consideraba la idea de que alguna actuación de éste pudiera causar un daño, menos aún, que ese daño pudiera ser objeto de indemnización, prevalecía entonces el principio *The King can do not wrong*, y “no se concebía una responsabilidad específica del Estado o de la Administración frente a los ciudadanos o súbditos, por considerar que el interés del Estado y del gobernante era superior, absoluto e incluso, sagrado.”⁵

⁵ JIMENEZ, William Guillermo, “Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, (Documento Web), 2013, <https://dialnet.unirioja.es> › descarga › artículo
20 de septiembre de 2019

Es así que la idea de que el Estado debía responder de los daños ocasionados a los particulares con su actuación no era admitida, ya que no existía ningún tipo de restricción a la actividad del Estado.

Es hasta finales del Siglo XIX, con la Primera Guerra Mundial que se comienzan a ver indicios en torno a esta institución y comienza a considerarse que la actividad del Estado puede causar lesiones en la esfera jurídica de los particulares, y que de ser así la administración pública debe responder por ello, dando origen a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Pero, gracias a la transformación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se logró evolucionar gradualmente de la irresponsabilidad absoluta del Estado a la responsabilidad de los funcionarios o agentes estatales, cuando estos desempeñaban mal sus funciones en contradicción a la ley y con ello causaban un daño a las personas o a sus bienes.

Posteriormente, en Europa surge un precedente que resulta de vital importancia para la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo la resolución del Tribunal de Controversias Francés en el año 1873 a través del Fallo Arrot Blanco en el que se consagra la responsabilidad patrimonial del estado por los daños causados del servicio público, además de reconocer la competencia del tribunal administrativo para resolver sobre dicha responsabilidad, en virtud de que no se debe resolver conforme a los principios que rigen las relaciones entre particulares, sino que en materia de responsabilidad del estado es necesario un régimen especial que resuelva sobre la responsabilidad del servicio público, y derivado del Fallo Blanco se desprende que:

- a) “Se reafirmó de manera expresa el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados por los servidores públicos a particulares;
- b) Se estableció el carácter especial de esta responsabilidad, la cual no puede ser general ni absoluta;
- c) La responsabilidad de la Administración no podía tener fundamento en los principios del Código Civil;
- d) Las reglas de esta responsabilidad se basan en las particularidades del servicio público y la conciliación de los derechos generales con los particulares; y
- e) Los procesos originados en este tipo de responsabilidad se resolverían en la justicia administrativa.”⁶

Se suma a las anteriores, la etapa de la responsabilidad parcial o subsidiaria del Estado, en la que éste sólo responde de los daños cuando el funcionario culpable era declarado insolvente o los bienes que tuviera no fueran suficientes para cubrir la indemnización, es decir, únicamente se podía demandar al Estado cuando previamente se hubiere iniciado un procedimiento contra el funcionario y habiéndose demostrado que no contaba con los recursos necesarios para solventar su obligación, además de que se debía demostrar la culpabilidad del funcionario público y con ello, correspondía la carga de la prueba al particular, basando este tipo de responsabilidad en la Teoría de la culpa, de naturaleza subjetiva e indirecta.

Ante los obstáculos que se presentaban para exigir la responsabilidad del Estado, surge una nueva teoría en donde la administración pública responde por los daños causados en razón del funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina francesa lo denominó *responsabilidad por falta o falla del servicio*, la cual es originada debido a que:

⁶ JIMENEZ, William Guillermo, Op. Cit.

“...hay infinidad de ocasiones, en las que el Estado es responsable sin haber incurrido en culpa. Por el simple hecho de haber incumplido con alguna de sus obligaciones. Por no ejercer la función pública, estando en el deber de hacerlo; por haberla ejercido defectuosa y tardíamente; inclusive habiéndola ejercido en forma adecuada y oportuna, si se causó un perjuicio a alguien.”⁷

La Teoría de la Falla o Falta del Servicio se caracteriza por tratarse de un tipo de responsabilidad directa es decir, se considera que el hecho fue cometido por la administración pública; el daño se genera por el funcionario en ejercicio de sus funciones; el factor de imputación es anormal o defectuoso, no importa la intención del funcionario público, sino únicamente se debe demostrar que ocurrió una falla o error en el funcionamiento de la prestación del servicio, lo cual ocasionó el daño sufrido por la víctima; y requiere demostrar la culpabilidad de la administración, lo que significa que la falla del servicio es culpa de la función pública lo que sustituye la culpa individual del funcionario.⁸

Hasta aquí se logra establecer tres elementos fundamentales que integraron la responsabilidad patrimonial del estado, como son: el daño causado, el factor de imputación (culpa o negligencia) y el nexo causal entre el daño acaecido y la actividad de la administración pública.

Sin embargo, la teoría de la falta del servicio presentaba dificultades al momento de probar la falla de la administración pública por lo que el Consejo de Estado Francés dejó de aplicar dicha tesis para dar paso a la

⁷ DELGADILLO, Luis Humberto y Lucero ESPINOZA. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1996, pág. 163.

⁸ JIMENEZ, William Guillermo, *Op Cit.*

responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, en la cual no es necesario probar la culpabilidad del agente del Estado.

Finalmente, aparece la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la que se excluye el elemento subjetivo de culpa del servidor público, y basta con que se verifique el daño por la actividad imputable a la administración para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado.

La responsabilidad objetiva del Estado presenta las siguientes características:

- a) Se basa en el principio de la igualdad de las cargas públicas. La actividad del Estado encaminada al logro del bien común y la prestación de servicios genera cargas públicas. La actividad del Estado encaminada al logro del bien común y la prestación de servicios genera cargas o costos a los asociados, los cuales deben asumir de manera equilibrada o equitativa; pero cuando tal actividad hace muy onerosa la situación de un particular respecto de los demás, se produce un daño antijurídico que el afectado no tiene por qué soportarlo. (...) se consagra de esta manera el derecho a ser indemnizado por toda lesión injusta, pues lo que importa aquí es la situación de la víctima, sus derechos y su condición de igualdad ante los demás.⁹

En general, la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha ido evolucionando con la finalidad de cumplir con las exigencias de la sociedad asociadas con los derechos fundamentales contenidos en las Constituciones y la necesidad de compensar mediante una indemnización por los daños que sufren los particulares por la actividad de la administración pública.

⁹ *Ídem.*

1.3.- Indemnización ante los daños causados por la actividad irregular del Estado en México.

En nuestro país, puede hablarse de un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial del Estado a partir del año 2002, con la reforma constitucional al artículo 113, en la cual se consagra la obligación directa y objetiva del Estado por los daños que cause a los particulares con motivo de su actuación irregular.

Cabe señalar que la expropiación se relaciona con la responsabilidad en que la Administración debe indemnizar al particular por los daños y perjuicios producidos, con la diferencia de que en la responsabilidad no existe la voluntad por parte del Estado, es decir, sólo incidentalmente se causa un daño al ciudadano.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada el 31 de diciembre de 1941, esta ley resulta inaplicable, ya que para que procediera la indemnización se debía acreditar la culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, así como también era necesaria la existencia de una partida presupuestal con cargo a la cual pudiera hacerse el pago, este ordenamiento es considerado el principal antecedente de responsabilidad directa y objetiva del estado, en virtud de que en su artículo 10, párrafo segundo dispuso:

“Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios

responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. En la reforma que sufre el 10 de enero de 1994 se incluye el concepto de responsabilidad patrimonial dentro de los conceptos comprendidos en el gasto público federal.

1.3.1.- Regulación de la Responsabilidad Patrimonial en el Código Civil Federal.

Es en la legislación sustantiva civil, comienza la regulación del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, éste es un esfuerzo de nuestros legisladores por incorporar en el ámbito administrativo dicha institución, para con ello otorgar a los particulares el instrumento idóneo para exigir la indemnización de los daños y perjuicios causados con los actos de la Administración Pública.

1.3.2.- Responsabilidad solidaria y subsidiaria.

El Código Civil de 1928 –inició su vigencia en 1931- establecía los supuestos conforme a los que el Estado debía responder por los daños que causarían sus agentes, determinando que la responsabilidad del Estado sería subsidiaria, lo que implicaba que el servidor público era el primer obligado a reparar el daño, y únicamente recaía la obligación en el Estado en caso de que el funcionario público no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder por el daño causado. Esto conforme al artículo 1928 que establecía:

“El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

El 10 de enero de 1994, el texto del artículo 1928, se reforma y traslada su contenido al artículo 1927, en el que se observa como principal cambio la incorporación de la responsabilidad solidaria del Estado tratándose de actos ilícitos dolosos, con lo que se faculta al afectado para demandar el pago de daños y perjuicios al servidor público o al Estado de manera indistinta. Dicha disposición disponía lo siguiente:

“El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y 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.”

Por lo tanto, en el sistema contemplado por el sistema del Código Civil, como en el establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era necesario que en primer lugar se identificara al servidor público causante del daño, para después acreditar su culpabilidad, seguir un procedimiento en el que se determinara su responsabilidad y en

algunos casos su insolvencia, para con ello obtener una indemnización por parte del Estado.

Como se puede observar, conseguir algún tipo de indemnización por los daños que la Administración Pública causaba a los particulares resultaba un tanto complicado, motivo por el cual se hace indispensable constituir un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que permita contar con un derecho sustantivo a favor de los particulares, así como los mecanismos idóneos para hacerlo valer.

En base a lo anterior y ante la necesidad de tener un auténtico Estado de Derecho, en el año 1999 se presentan en el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dos iniciativas de reforma constitucional en las que se propone la incorporación de un segundo párrafo al artículo 113, el cual se encargaría de regular la responsabilidad patrimonial del Estado.

El 29 de abril de 2000 es aprobado por la Cámara de Diputados el Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente ser aprobado por la Cámara de Senadores.

Y el 14 de junio de 2002 al haber sido aprobado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas, el cual entró en vigor el primero de enero de 2005.

De esta manera, la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado quedó prevista en nuestra Carta Magna, con lo que quedan superadas las teorías civilistas que regulaban dicha institución, dejando de lado la aplicación del derecho privado.

Sin embargo todavía queda un largo camino que recorrer, ya que es poco útil la reclamación de la responsabilidad del estado si se establecen límites para lograr una reparación integral o si se deja fuera la responsabilidad por error judicial así como por error del estado legislador, tal es el caso del nuestro país, este rezago legislativo sigue existiendo a pesar de que en los últimos años el derecho internacional ha ido ganando terreno, logrando impactar significativamente en el derecho interno de los Estados y provocado que diversos instrumentos internacionales de derechos humanos adquieran rango constitucional.

1.4.- Indemnización compensatoria en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La finalidad de reclamar la responsabilidad patrimonial del estado es obtener una reparación mediante la cual se coloque a la víctima en una posición más o menos similar a la que tenía antes del hecho dañoso, y la comunidad internacional ha propuesto un alcance más amplio denominando reparación integral considerando que al existir diferentes tipos de daño, deben existir distintas formas de repararlos.

De esta forma, la Corte Interamericana en sus diferentes criterios amplía el concepto de reparación, señalando que ésta debe ser integral y que comprende: la investigación de los hechos, la restitución de derechos, bienes y libertades, la rehabilitación física, psicológica o social, la satisfacción de no repetición de las violaciones y la indemnización compensatoria por

daño material e inmaterial, siendo esta última objeto de estudio del presente trabajo.¹⁰

En materia de reparaciones, la Corte Interamericana ha basado sus decisiones en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual tiene como objeto establecer medidas destinadas a reparar los daños sufridos por las víctimas, considerando los daños materiales e inmateriales, en el caso Rosendo Radilla la Corte señala: “Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.”¹¹

En dicha sentencia contempla el deber general del Estado de modificar la normativa legal interna y la obligación de los jueces de realizar una interpretación acorde a la Convención Americana, la capacitación a operadores de justicia en materia de derechos humanos, como medida de satisfacción ordenó la publicación de la sentencia en diferentes medios de comunicación, la realización de un acto público en el cual el Estado reconozca su responsabilidad internacional por los hechos en desagravio del señor Rosendo Radilla, así como también una indemnización.

Por lo que respecta a la indemnización la Corte distinguió entre aquella que se debía otorgar por daño material, la pérdida de ingresos o lucro cesante y el daño emergente; Y por otro lado, la que debía otorgar por concepto de daño inmaterial, señalando al respecto que:

¹⁰ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2019, punto 18.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>
21 de septiembre de 2019

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla VS Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 327.

“La Comisión solicitó al Tribunal que ordenara el pago de una compensación en equidad por el daño inmaterial generado a raíz de la desaparición forzada del señor Radilla Pacheco, ‘[e]n razón de las graves circunstancias del presente caso, la intensidad de los padecimientos que los respectivos hechos causaron a la víctima y a sus familiares, [y] las alteraciones de las condiciones de existencia de los [mismos]’. Los representantes también solicitaron a la Corte que fije en equidad una compensación por este rubro.”¹²

De acuerdo con el derecho internacional, los estados parte de cualquier tratado están obligados a garantizar su cumplimiento dentro de su ámbito de aplicación, así como también prevenir, respetar y garantizar los derechos humanos.

En este orden de ideas, México al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos adquiere compromisos con la comunidad internacional, y para efectos del presente trabajo cabe resaltar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que, en virtud de la cual, el cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana “deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”¹³

No obstante lo anterior, todavía existe insuficiencia de normas para cumplir adecuadamente con los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, ya que si bien, los derechos humanos han adquirido rango

¹² *Ib. ídem*, párrafo 372.

¹³ MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 2.

constitucional, existen leyes secundarias y procedimientos que limitan la efectividad de los derechos, tal es el caso del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que señala un tope al monto indemnizatorio por concepto de daño moral, impidiendo que la víctima obtenga una justa indemnización.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA JUSTA INDEMNIZACIÓN COMO RESULTADO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

2.1. Indemnización y Responsabilidad Patrimonial Del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado es “una institución jurídica que mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad del propio Estado”.¹⁴

La responsabilidad patrimonial del Estado en México consiguió su mayor progreso mediante la adición al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución mexicana, además del cambio de denominación del Título Cuarto.

El nuevo sistema consagra la responsabilidad con el carácter de ser directa y objetiva, con esto queda superada la incipiente etapa de la responsabilidad subsidiaria y subjetiva del Estado, basada en principios civilistas.

¹⁴ PINEDA, Fanny. “Responsabilidad del Estado”, (Documento Web), 2014, <https://mexico.leyderecho.org/responsabilidad-del-estado/>
02 de octubre de 2019

Actualmente, nuestra Carta Magna dispone que:

“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.”¹⁵

En el ámbito jurisprudencial, de acuerdo a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsabilidad patrimonial del Estado se explica mediante la siguiente jurisprudencia:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la 'responsabilidad objetiva' es aquella en la que el particular no tiene el

¹⁵ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 109, último párrafo.

deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.”¹⁶

De esta forma, se observa que hoy en día la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como resultado de la evolución del pensamiento jurídico, ha logrado vincular al Estado con la indemnización que éste debe otorgar al ciudadano que sufra un daño con motivo de la actividad irregular de la Administración Pública.

2.2. Características de la Responsabilidad Patrimonial Del Estado.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado presenta como características principales las siguientes:

Es extracontractual, porque el Estado está obligado a responder por los daños que cause a los particulares, por haber vulnerado el deber de abstenerse de afectar la esfera jurídica de los ciudadanos y no porque se haya convenido en un contrato.

Tiene la peculiaridad de ser objetiva, en virtud de que no es necesario acreditar la existencia de culpa o dolo del servidor público involucrado, la indemnización tendrá lugar por el solo hecho de que el particular sufra un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, el cual es consecuencia de la irregular actividad administrativa del Estado.

¹⁶ Tesis P./J. 42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

Y finalmente, es directa porque conlleva que los particulares puedan demandar y obtener del Estado pago indemnizatorio, sin tener que actuar previamente contra el servidor público que causo la afectación.

2.3. Marco legal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los órganos legislativos de los tres niveles de gobierno han emitido disposiciones tendientes a regular la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, y por lo que se refiere al ámbito federal, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el 31 de diciembre de 2004, el cual inicio su vigencia el primero de enero de 2005.

Asimismo, de acuerdo al artículo primero el objeto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es “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.”

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el sistema de responsabilidad pretende que “la administración vigilaría con mayor cuidado su actuación, porque además de que los daños que se produjeran gravitarían sobre su presupuesto.”¹⁷

¹⁷ CAMARA DE DIPUTADOS, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

sil.gobernacion.gob.mx › 2001/11 › asun_721_20011129_832053

04 de octubre de 2019

2.4. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Para que surja la responsabilidad patrimonial del estado se requiere la presencia de diversos requisitos como son: la efectiva realidad del daño evaluable económicamente e individualizado; el daño o perjuicio causado; la actividad administrativa irregular; el nexo causal; y la no concurrencia de eximentes de responsabilidad.

Se relaciona con lo anterior la siguiente tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE. La responsabilidad patrimonial del Estado no tiene como única función la compensación de daños, sino también que la administración se configure y estructure de modo que cumpla adecuadamente todas y cada una de sus funciones, puesto que el bien tutelado con dicha figura jurídica es una administración pública eficiente, y en el evento de que no se satisfaga esa condición, deberá restituirse a través del pago o indemnización el daño sufrido. En estos términos, el reclamo de indemnización debe realizarse conforme a la legislación específica para ello, que resulta ser la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual 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 sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Así, como desde el punto de vista legal y doctrinario, para la procedencia del pago indemnizatorio deben colmarse los siguientes extremos: a) daño o perjuicio causado (real y directo); b) actividad administrativa irregular; c) nexo causal; y, d) la no concurrencia de eximentes de responsabilidad, el artículo 21 del citado ordenamiento establece, para esos efectos, los siguientes

elementos: a) en los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, debe quedar en evidencia la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado; esto es, deberá probarse fehacientemente o, en su defecto; b) la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales relevantes, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales sobrevenidas que haya podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”¹⁸

2.4.1. Actividad administrativa irregular.

De conformidad con el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la actividad administrativa irregular del Estado debe entenderse como: "aquella que cause un 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".

Cabe señalar que, el Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, incluye una interpretación de lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular que se establece a nivel constitucional, y nos dice:

“Esta noción, como puede apreciarse, asocia la irregularidad con la producción de daños, ya que no se puede hablar de que la

¹⁸ Tesis I.4o.A.36 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. XVIII, marzo 2013, p. 2074.

Administración Pública tenga como actividad propia la irregularidad. De otra manera no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría refiriendo a la actividad ilícita, que es la que fundamenta la responsabilidad subjetiva.”¹⁹

Por otra parte, es evidente que cuando el texto constitucional hace referencia a la expresión de actividad irregular, no es con el propósito de vincularlo con el término actividad ilícita, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar.

En consecuencia, se propone en el artículo primero que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se entienda por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportar.

2.4.2. Nexo causal.

Otro elemento necesario para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado es el nexo causal, el cual surge cuando existe una relación de causalidad entre la actividad administrativa y el daño directo e inmediato.

En consecuencia, la presencia de un daño o lesión patrimonial no es suficiente para que surja la responsabilidad del Estado, sino que es preciso

¹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/dic/DictaResponsabilidad.doc>

04 de octubre de 2019

que la producción de tal lesión sea directamente imputable al Estado, por haberla provocado sus agentes en el ejercicio de la función a ellos encomendada.

Este daño a los bienes y derechos de los particulares debe tener una relación de causa efecto con la actividad administrativa irregular y sobre ello, la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considera lo siguiente:

“RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE ACREDITA LA RELACIÓN CAUSA-EFECTO, ENTRE LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO Y EL DAÑO SUFRIDO. Conforme al artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, procede el reconocimiento del derecho a la indemnización, a quienes sin obligación jurídica de soportado, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Por ende, quien reclama la indemnización relativa, está obligado a demostrar la relación causa-efecto entre la actividad irregular imputable al Estado y el daño sufrido. En ese sentido, si la reclamante aduce que debido al corte de energía eléctrica de que fue objeto y al tiempo que duró la suspensión de la misma, por parte de la actividad irregular que imputa a la Comisión Federal de Electricidad, dejó de percibir ingresos por su actividad preponderante y no ofrece las pruebas suficientes, que en forma objetiva demuestren que realmente, ese fue el motivo de tal perjuicio, entonces, se concluye, que la promovente no demostró que exista la citada relación causa-efecto y por ende, procede negar el derecho a la indemnización solicitada.”²⁰

²⁰ Tesis V-TASR-XVI-2650, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Quinta Época, n. 75, marzo 2007, p. 486.

2.4.3. La no concurrencia de eximentes de responsabilidad.

De acuerdo al artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, existen algunas circunstancias que impiden el surgimiento de la responsabilidad del Estado, el referido precepto establece:

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

Con respecto a lo anterior, se entiende por caso fortuito o fuerza mayor el acontecimiento que no ha podido ser previsto, pero que aunque lo hubiera sido, no habría podido evitarse, y por fuerza mayor el acontecimiento ajeno a la conducta del deudor y producido al margen de la misma, liberando al obligado de la responsabilidad.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia en su tesis aislada localizada bajo el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIONES DE CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR COMO CAUSAS EXIMENTES DE AQUÉLLA, señala:

“En materia de responsabilidad patrimonial del Estado como producto de su actividad administrativa irregular, si bien es cierto que los reclamantes deben acreditarla, también lo es que el ente estatal

demandado y destinatario de la norma está constreñido a acreditar la debida diligencia, acorde con la normativa o en la *lex artis* de la profesión cuando se trata de la prestación de un servicio, o bien, que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica en el momento de su acaecimiento, o por la existencia de la fuerza mayor. En este contexto, es preciso tomar en consideración al caso fortuito y a la fuerza mayor como causas eximentes de la responsabilidad administrativa. Así, el primero se refiere a la presentación de un suceso inesperado, sorpresivo, que se produce casual o inopinadamente, o que hubiera sido muy difícil de prever en la medida que no se cuenta con experiencias previas o consistentes de la probabilidad o riesgo de que ocurra un siniestro. Por su parte, la fuerza mayor se traduce en la ocurrencia de un suceso inevitable, aunque previsible o relativamente previsible -como un huracán o terremoto- de carácter extraordinario. Consecuentemente, los factores importantes a considerar son la inevitabilidad del hecho dañoso y la consecuente falta de culpa cuando el hecho es ajeno al responsable, o exterior al vicio o riesgo de la cosa; esto es, lo decisivo consiste en analizar si el daño puede considerarse imprevisible o, pudiendo preverse es inevitable.”²¹

Otro de los requisitos es el hecho de que debe ser consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, es decir, que la lesión patrimonial sufrida por el particular lo constituya la existencia de el nexo causal entre el daño y la actividad de la administración pública, ya que si los daños y perjuicios resentidos por el particular no tienen como causa directa la actividad administrativa no puede fincarse responsabilidad al Estado.

Asimismo, cuando los daños y perjuicios sean causados por hechos o circunstancias que no se hubieran podido evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia en el momento de su acaecimiento, por consecuencia, no existe un deber del Estado de reparar los daños si estos se causaron por algún hecho o circunstancia imprevisibles.

²¹ Tesis I.4o.A.38 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3, marzo de 2013, p. 2076.

Finalmente, tampoco habrá lugar a responsabilidad cuando el daño sea imputable al propio solicitante, ya que para que surja el deber indemnizatorio del Estado es indispensable que la lesión pueda ser atribuida a un sujeto distinto de la víctima.

2.4.4. Daño o perjuicio causado.

De acuerdo al Código Civil Federal, “el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”,²² en tanto que, los perjuicios son “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”²³

Los daños pueden ser de carácter material, que son aquellos que se causan en los derechos de contenido patrimonial, de esta forma, “los daños susceptibles de ser reparados no tienen excepción, es decir, que todo daño, sea de carácter material (...) debe ser indemnizado, en tanto en cuanto sean evaluables económicamente.”²⁴

Por otro lado, encontramos los daños personales que son aquellos que atentan contra la integridad física de las personas, este tipo de daños aparecen cuando el individuo sufre una lesión orgánica o bien, cuando cae en un estado patológico, a causa de la actividad administrativa del Estado.

²² MÉXICO: Código Civil Federal, 2019, artículo 2108.

²³ MÉXICO: Código Civil Federal, 2019, artículo 2109.

²⁴ CASTRO Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2006, Pág. 342.

Y el daño moral es toda lesión causada a una persona en sus derechos no patrimoniales, respecto a este tipo de daño la Suprema Corte de Justicia determinó un concepto sobre este tipo de daño en el criterio jurisprudencial localizado bajo el rubro DAÑO MORAL. ES LA ALTERACIÓN PROFUNDA QUE SUFRE UNA PERSONA 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, PRODUCIDA POR HECHO ILÍCITO que señala:

“(...) por daño moral debe entenderse la alteración profunda 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, producida por un hecho ilícito. Por tanto, para que se produzca el daño moral se requiere: a) que exista afectación en la persona, de cualesquiera de los bienes que tutela el artículo 1916 del Código Civil; b) que esa afectación sea consecuencia de un hecho ilícito; y, c) que haya una relación de causa-efecto entre ambos acontecimientos.”²⁵

2.5. Daños: Criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En general, entendemos por daño todo aquel menoscabo, lesión o agravio que sufre una persona en sus derechos o bienes, y que debe ser objeto de resarcimiento, sin embargo cabe preguntarse si dicha

²⁵ Tesis:I.3o.C.J/71, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero 2012, t. V, p. 4036.

indemnización debe englobarse en un solo concepto o por el contrario, se trata de varios elementos.

Como es sabido se distinguen los daños personales y daños materiales y es evidente que un mismo hecho puede provocar ambos tipos de daños. No obstante, la Corte Interamericana ha ampliado esa idea a partir de un enfoque de Derechos Humanos y reconoce básicamente dos categorías: daño material y daño inmaterial.

Por lo que se refiere al daño inmaterial la Corte Interamericana señala que abarca el daño psicológico, moral, físico, al proyecto de vida y colectivo, en tanto que, el daño material abarca el daño emergente, lucro cesante, daño al patrimonio familiar y reintegro de gastos y costas.

La Corte Interamericana define al daño material como “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”²⁶

Dentro de la esfera del daño material se encuentran: el daño emergente, que son los gastos directos e inmediatos que la víctima o sus representantes debieron cubrir ante el hecho generador del daño; el lucro cesante que se refiere a las pérdidas patrimoniales que generen una disminución en los ingresos de la víctima; el daño al patrimonio familiar, este tipo de daño se genera por los perjuicios causados por el acto dañino.

Por lo que se refiere al daño inmaterial jurisprudencias de la Corte Interamericana ha establecido que “puede comprender tanto los sufrimientos

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla VS Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, supra nota 327, párrafo 360.

y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos o su familia.”²⁷

El daño inmaterial comprende el daño psicológico, el cual es resultado de un trauma psíquico que provoca alguna alteración o modificación patológica, el daño físico que se manifiesta por alguna modificación al cuerpo; el daño al proyecto de vida, que es el impedimento para que el sujeto afectado alcance sus objetivos; los daños colectivos y sociales son aquellos que afectan a una población determinada, tal es el caso de masacres; y finalmente el daño moral, que como se dijo anteriormente son los perjuicios en la honra, el sufrimiento y el dolor derivados de la violación.

La Corte Interamericana relaciona el daño moral con el sufrimiento, humillación, degradación, sentimientos de inferioridad, y por ende, este tipo de daño no requiere de pruebas y es suficiente el reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado, siendo que “resulta evidente pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a tratamientos crueles y a suplicio experimente un perjuicio moral.”²⁸

Cabe señalar que el daño moral no es susceptible de ser reparado ni restituido por la gravedad del sufrimiento causado y por lo tanto, corresponde al “tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.”²⁹

²⁷ *Ib. Ídem*, supra nota 330, párrafo 371.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 27 de agosto de 1998, Caso Garrido y Baigorria Vs Argentina, párrafo 49.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 1º de julio de 2006, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, párrafo 347.

El daño moral por tratarse de difícil reparación solo puede ser susceptible de compensación, conforme a criterios de la Corte Interamericana mediante una indemnización o bien, a través de la realización de actos públicos en memoria del honor de las víctimas que brinde consuelo, siendo que el daño moral afecta los sufrimientos, causa alteraciones y aflicciones, menoscabando los valores más significativos para las personas, los cuales tienen un carácter no pecuniario, y en consecuencia “no siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación.”³⁰

2.6. Indemnización Compensatoria y Reparación Integral: sus diferencias.

Los criterios de la Corte Interamericana estable criterios más amplios para reparar las violaciones a derechos humanos y ante la responsabilidad del Estado, este tiene la obligación de reparar íntegramente los daños y perjuicios causados, lo que comprende diferentes formas de hacerlo, como son: la restitución, rehabilitación, la satisfacción, garantías de no repetición, la obligación de investigar y sancionar los hechos, y la indemnización compensatoria.

La restitución tiene como objeto devolver la situación de la víctima al estado en que se encontraba antes del daño, ejemplos de esto son: el restablecimiento de la libertad, la restitución de bienes y valores, reincorporación de la víctima a su cargo y pago de los salarios caídos,

³⁰ *Ídem*, párrafo 383.

adopción de medidas necesarias para la eliminación de oficio de antecedentes penales.³¹

Otra medida de reparación es la rehabilitación, tal es el caso de la atención médica o psicológica tendientes a reparar las afectaciones físicas, psíquicas y morales; por otro lado, la satisfacción tiene la finalidad de “reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria (...) estas medidas buscan, *inter alia*, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas o transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones a derechos Humanos”³² la cual se logra mediante la publicación o difusión de la sentencia de la Corte, un acto público de reconocimiento de la responsabilidad o medidas de conmemoración de las víctimas.

Las garantías de no repetición son una medida de reparación integral que comprenden capacitaciones en materia de derechos humanos y reformas legislativas al derecho interno del país responsable que se encarguen de prevenir las violaciones a derechos humanos; mientras que la obligación de investigar, juzgar y sancionar como medida de reparación incluye “la aplicación de sanciones judiciales o administrativas de los responsables de las violaciones”³³

Y finalmente, la indemnización compensatoria como medida de reparación integral y que resulta de mayor relevancia para efectos del presente trabajo.

La indemnización compensatoria tiene su fundamento en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos que faculta a la Corte a fijar “una justa indemnización a la parte lesionada”, y su

³¹ CALDERON Gamboa, Jorge F. “La Evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (documento Web), México, 2015, páginas 50-55.

³² *Ib. ídem*, página 58.

³³ *Ib. ídem*, página 77.

determinación incluye tanto la valoración de daños materiales como inmateriales.

Cabe resaltar que, la indemnización tiene carácter compensatorio y no sancionador, en virtud de que “su calidad y su monto dependen del daño ocasionado tanto en el plano material como moral. La reparación no puede implicar ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.”³⁴

2.7. La Justa Indemnización como medida de reparación integral del daño moral.

Como se mencionó anteriormente, un elemento para determinar la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el daño causado, siendo éste susceptible de ser reparado a través de varias formas, siendo la indemnización una de ellas, la cual busca “restituir las cosas al estado que tenían, es decir, que de ser posible se debe reponer a la persona una cosa idéntica a la que fue afectado y sólo cuando esto no es posible, se deberá pagar una suma de dinero por concepto de daños y perjuicios.”³⁵

De esta forma, se observan dos formas de indemnizar, ya sea en especie o en numerario, cuando es posible la primera se habla de una indemnización total y es parcial cuando no es posible la restitución.

Por otro lado, en los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se observa un alcance más amplio y reconoce la responsabilidad

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 27 de agosto de 1998, Caso Garrido y Baigorria Vs Argentina, párrafo 43.

³⁵ UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, “Análisis teórico-estructural de la Responsabilidad patrimonial del Estado en México”, México, página 58.

de los Estados a otorgar una justa indemnización a las víctimas de violaciones a Derechos Humanos, y para determinarla es necesario contemplar tanto el daño material como el inmaterial.

Es así que, la justa indemnización abarca la compensación al daño moral, ya que las afectaciones que sufre la persona en sus sentimientos y dignidad son prácticamente imposibles de restituir, por lo que la indemnización por daño moral tiene carácter compensatorio y su monto debe ser determinado dependiendo del daño ocasionado, y la Corte Interamericana señala que se deben valorar los siguientes criterios:

“La indemnización busca compensar el daño y debe estar vinculada con los hechos constitutivos de violación según la Sentencia de la Corte. (...) el monto indemnizatorio dependerá de la gravedad de los hechos; la situación de impunidad, en su caso; la intensidad del sufrimiento causado a las víctimas y/o familiares, y las alteraciones de las condiciones de existencia producidas y que sean imputables al Estado.”³⁶

El daño moral provoca en las personas alteraciones de carácter no pecuniario, lo que hace imposible asignar un monto exacto o determinado por alguna ley, y por ende solamente puede ser objeto de compensación.

Conforme a criterios de la Corte Interamericana, la compensación al daño moral se realiza de dos formas: la primera, “mediante el pago de una cantidad de dinero que el Tribunal determina en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos.”³⁷

³⁶ CALDERÓN Gamboa, *Op. Cit.* página 86-87.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 27 de agosto de 1998, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, párrafo 383.

2.8. Limitaciones a la justa indemnización ante la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Como bien se dijo anteriormente, el artículo 109, último párrafo de la Constitución Federal, contempla la responsabilidad patrimonial del Estado, con lo que se establece un derecho fundamental que protege la integridad y salvaguarda el patrimonio de los individuos respecto de la actividad del Estado, así como también la obligación de éste para reparar las lesiones que produzca con su actividad administrativa, para con ello respetar los principios rectores de la institución que nos ocupa, y así establecer un derecho sustantivo a favor de todos los ciudadanos.

A mayor abundamiento resulta ilustrativa la siguiente tesis jurisprudencial dictada por el Poder Judicial que a la letra señala:

“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.— El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe

mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales — Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes...”³⁸

Además de lo anterior, nuestro Máximo Tribunal confirma la justa indemnización como un derecho de todos los ciudadanos, en el criterio jurisprudencial localizada bajo el rubro REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, que señala:

“El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación a todo el ordenamiento jurídico, no sólo como normas secundarias, pues de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la intención del Constituyente Permanente es garantizar que se apliquen eficaz y directamente, así como incorporar expresamente en el artículo 1o. constitucional el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como *pro personae* o *pro homine*, que indica que

³⁸ Tesis 1a.LII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 592.

éstos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible y limitando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban. De conformidad con lo anterior, corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.”³⁹

Sin embargo, existe una limitante que los propios legisladores impusieron a la responsabilidad del estado, en la exposición de motivos de la ley de la materia expresaron:

“De esta manera, para determinar el monto de las indemnizaciones, deberán tomarse en cuenta en el caso de daños personales o de muerte, los ingresos mensuales del agraviado, quien además de la indemnización podrá reclamar los gastos médicos que, en su caso, hubiese erogado. Tratándose de daños morales, la autoridad administrativa responsable o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, calcularán la indemnización conforme al Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, de acuerdo al daño causado. En todos los casos la indemnización no deberá excederse de 20,000 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, para cada afectado.”⁴⁰

³⁹ Tesis 1ª. CXCIV/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Septiembre de 2012, p.522.

⁴⁰ CAMARA DE DIPUTADOS, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, sil.gobernacion.gob.mx › 2001/11 › asun_721_20011129_832053 04 de octubre de 2019

De esta forma, son los propios legisladores los que limitan la responsabilidad que el Estado tiene cuando su actividad causa daños a los particulares cuando se trata de daño moral, sin considerar las características particulares del caso.

Lo anterior es sustentado por la Ley de la Materia que señala: “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.”⁴¹

De esta forma, es la propia ley la que impide la reparación integral del daño que ha sufrido el ciudadano ante la actividad irregular del Estado, siendo que para hablar de una justa indemnización tratándose de daño moral, debería ser el juzgador quien, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, cuantifique de manera justa y equitativa la indemnización.

Es importante señalar que, debe ser el daño causado el que ayude a determinar el monto de la indemnización, puesto que ésta reviste el carácter de medida resarcitoria ante los daños y perjuicios que la víctima sufre, buscando con ello una compensación, y de ninguna manera pretende el enriquecimiento de la persona que sufrió el daño.

En consecuencia, al fijar un tope a la indemnización por el daño que el Estado cause a los particulares, el legislador limita la responsabilidad indemnizatoria y transgrede el derecho a la justa indemnización contemplado no sólo en nuestra Constitución sino también en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, en virtud de que “ninguna persona puede

⁴¹ MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, artículo 13, fracción II, párrafo segundo.

ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”⁴²

Es así, que al momento de demandar una indemnización por daño moral causado por el Estado las limitaciones establecidas por la propia ley impiden obtener una reparación integral del daño ante las instancias judiciales que aplican de forma estricta lo establecido en la ley, contrariando lo establecido en nuestra Carta Magna y en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hoy en día en nuestro país, las limitaciones para obtener una justa indemnización ante la Responsabilidad Patrimonial del Estado han sido superadas por la jurisprudencia, siendo insoslayable la obligación de los juzgadores la aplicación del control de convencionalidad y constitucionalidad, para obtener la reparación integral del daño que permita compensarle el daño que la actividad irregular del Estado cause al particular, y así estar acorde con los estándares internacionales y cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos.

⁴² INTERNACIONAL: Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21, número 2.

CAPÍTULO TERCERO

LA JUSTA INDEMNIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

3.1. La justa indemnización en México a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

A raíz de la transformación global y los estándares internacionales, en el Estado mexicano ha sido necesario ampliar el marco jurídico en materia de derechos humanos y de esta forma, obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Cabe resaltar que, un precedente importante que causó un impacto en el orden jurídico nacional fue el caso Rosendo Radilla, que concluyó con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que determinó condenar al Estado mexicano por violación a varios derechos humanos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

De igual forma, del caso Rosendo Radilla se desprendió que el artículo primero constitucional disponía que las normas relativas a derechos humanos deberían ser interpretados conforme a los tratados internacionales y garantizando la protección más amplia a las personas, señalando que:

“Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la

interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.”⁴³

Por otro lado, respecto de las obligaciones del Poder judicial de la Federación, a raíz de la citada sentencia de la Corte Interamericana, nuestro Máximo Tribunal señaló la obligatoriedad de los jueces federales a realizar un control de convencionalidad *ex officio* de las leyes internas en relación con la convención Americana de Derechos Humanos, atendiendo a los siguientes parámetros de análisis que integran dicho control:

“Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;

Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.”⁴⁴

Posteriormente, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se implanta el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos al establecer que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, párrafo 27, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

26 de octubre de 2019

⁴⁴ *Ib. ídem*, párrafo 31

protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”⁴⁵

De esta forma, los derechos fundamentales previstos en tratados internacionales ratificados por nuestro país se encuentran garantizados y trascienden a todo el ordenamiento jurídico, en virtud de que el Constituyente Permanente pretende que los derechos humanos sean garantizados y aplicados eficazmente, incorporando el principio *pro personae* al señalar que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”⁴⁶

De acuerdo a lo anterior, corresponde al Estado implementar los mecanismos necesarios para que cualquier violación a los derechos fundamentales de los ciudadanos, sea reparada y limitando en lo posible, las normas que los menoscaban.

En consecuencia, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el derecho a la justa indemnización previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe entenderse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

3.2. La justa indemnización como Derecho Fundamental.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra directamente relacionada con el derecho a la justa indemnización, en razón de que el

⁴⁵ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º, primer párrafo.

⁴⁶ *Ib. ídem*, párrafo segundo.

Estado está obligado a reparar el daño que su actividad administrativa irregular le causa a un particular, atendiendo a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

La responsabilidad patrimonial del estado en nuestro país, en los últimos años ha evolucionado a través de la jurisprudencia principalmente, misma que ha determinado que existe la obligación jurídica por parte del Estado de reparar el daño que cause a los particulares, para que el individuo sea restituido en sus bienes y derechos de tal manera que se coloque a la víctima en una situación más o menos igual a la que tenía antes de que se produjera la actividad administrativa irregular.

Así lo sustenta la tesis localizada bajo el rubro DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE, que señala:

“El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, 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, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado.”⁴⁷

⁴⁷ Tesis 1ª/J. 31/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, abril de 2017, p. 752.

Por otro lado, el Pacto de San José de Costa Rica suscrito el 22 de noviembre de 1969 y ratificado por el Estado mexicano el día 24 de marzo de 1981, reconoce el derecho a la justa indemnización al señalar:

“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”⁴⁸

De esta forma, ante la evolución de los derechos humanos a través de los tratados internacionales, nuestro país debe adaptarse a la vida actual y las exigencias sociales, con la finalidad de obtener la reparación del daño a quien resulte víctima de la actividad irregular imputable al Estado.

3.3. La responsabilidad patrimonial del Estado y su vinculación con la justa indemnización.

Evidentemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 63.1 constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos añade énfasis a dicho precepto legal al establecer que “las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las

⁴⁸ INTERNACIONAL: Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2019, artículo 63.1.

violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial.”⁴⁹

Es innegable que el daño que causa cualquier violación a los derechos fundamentales es irreparable, ya que es difícil restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de sufrir el daño, y sobre todo tratándose de daño moral.

Ahora bien, la indemnización realizada mediante una compensación pecuniaria como medida resarcitoria, es un elemento recurrente para reparar el daño causado por tratarse de una unidad fungible, la cual busca en la medida de lo posible compensar a la víctima, por tal razón la finalidad de los montos indemnizatorios busca reparar las consecuencias de la actividad irregular del Estado, pero resulta contradictorio que tratándose de daño moral la legislación de nuestro país fije un tope a la indemnización.

En muchos de los casos el pago de una suma de dinero no es suficiente para reparar el daño imputable al Estado, puesto que a pesar de que la víctima sea compensada por la indemnización, el daño moral repercute en el ámbito personal o psicológico, basta con preguntarse si ¿es posible superar el daño que causa la desaparición forzada de un familiar? o que hay de las ejecuciones extrajudiciales o las secuelas que deja el encarcelamiento por error judicial, por mencionar algunos ejemplos.

En situaciones como las anteriores, sin lugar a dudas, el daño a la dignidad humana es irreparable, por lo que la restitución de los derechos y bienes de la víctima resulta prácticamente imposible, aunado al hecho de

⁴⁹ ROUSSET Siri, Andrés Javier. “El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Argentina, Año I, núm. 1, p. 63.

que el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece un tope al monto indemnizatorio por concepto de daño moral, contrariando las obligaciones que nuestro país adquirió al ratificar el Pacto de San José.

Cabe señalar que, la Constitución mexicana es clara al reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente tratándose del daño causado por la actividad administrativa irregular del Estado, y a pesar de las obligaciones internacionales adquiridas con respecto a la responsabilidad en caso de error por parte de la autoridad jurisdiccional, el Estado mexicano ha sido omiso en reconocer su responsabilidad contrariando lo establecido en el artículo 10 del Pacto de San José que señala “toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.”

3.4. Alcances de la justa indemnización conforme al artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Del Pacto de San José se desprende que ante la existencia de alguna violación de un derecho, la Corte Interamericana dispondrá que “se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

Cabe resaltar que, a través de una justa indemnización se pretende brindar a la parte lesionada una reparación integral del daño, ya que ésta, conforme a los criterios de la Corte Interamericana, adquiere una doble

dimensión: como obligación del Estado ante su responsabilidad y como derecho fundamental de las víctimas.

A través del trabajo de la Corte Interamericana se han reconocido daños más amplios que los contemplados en la legislación nacional, clasificándolos en daños materiales e inmateriales, el daño material incluye el daño emergente, lucro cesante, daño al patrimonio familiar y reintegro de costas y gastos.

Cobrando relevancia el daño inmaterial, y que conforme al criterio de la Corte se reconocen los daños en la esfera moral, psicológica, físicos y al proyecto de vida, señalando que “el daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas.”⁵⁰

Por otro lado, las medidas de reparación son consecuencia inmediata del daño, y a este respecto la Corte Interamericana ha identificado el remedio adecuado para proporcionar una reparación integral, estableciendo un medida de reparación para cada uno de los diferentes tipos de daño, para de esta forma identificar como medidas de reparación integral “la restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, determinar los responsables y en su caso, sancionar,

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 31 de enero de 2006: Caso de la Masacre de Pueblo Bello VS Colombia, p. 139, párrafo 254, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf

03 de noviembre de 2019

y (sic) indemnización compensatoria,”⁵¹ esta última materia de estudio del presente trabajo.

Y considerando que en muchos de los casos resulta casi imposible determinarle al daño inmaterial una cantidad de dinero, la indemnización tiene como objeto la compensación, que conforme a los criterios de la Corte Interamericana solo se pueden otorgar de dos formas:

“En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad o mediante formas de compensación tales como el otorgamiento o la prestación de determinados bienes o servicios. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad y el consuelo de sus deudos.”⁵²

Entonces, en opinión de la Corte Interamericana, la justa indemnización tiene carácter compensatorio, y el monto de la misma depende de las características de la violación y el daño ocasionado en los planos material e inmaterial, y tratándose de éste último al resultar evidente no requiere pruebas.

⁵¹ CALDERÓN, Gamboa. “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, (Documento Web), Biblioteca Jurídica virtual, página 162, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>

01 de noviembre de 2019

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.* párrafo 254.

En consecuencia, establecer topes máximos a dicha reparación resulta violatorio a los derechos fundamentales de la persona que sufre un daño producto de la actividad administrativa del Estado.

Es importante señalar que, fortalecer el Estado de Derecho es una tarea que tiene nuestro país, y con ello está obligado a armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales adquiridos, siendo indispensable de ser necesario, la eliminación de normas contrarias a los derechos fundamentales de los individuos.

3.5. Factores a considerar para determinar la justa indemnización conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia.

En un intento por darle cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Pacto de San José, el Estado mexicano ha realizado reformas legislativas en materia de Derechos Humanos, sin embargo, tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado sigue existiendo un rezago legislativo considerando que a pesar de lo complicado que resulta obtener una indemnización por los daños que el Estado causa al particular, ésta se ve limitada cuando se trata del daño moral, además de no estar contemplada dicha responsabilidad cuando deriva de error judicial.

A pesar de los esfuerzos de nuestros legisladores para darle cabal cumplimiento a los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado queda mucho por hacer.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho aportaciones importantes y en concordancia con los criterios de la Corte

Interamericana, reconoce que por lo que respecta los daños inmateriales resulta difícil asignar a los sufrimientos, aflicciones o humillación un equivalente monetario, y por lo tanto únicamente puede ser objeto de compensación que le permita al afectado llevar una vida digna.

Dicha compensación no debe ser absolutamente libre ni dejarse al subjetivismo de la autoridad, sino que deben considerarse diversos factores o elementos que permitan la individualización de la indemnización, la cual ha de ser proporcional y equitativa al caso concreto, lo anterior queda reflejado en la tesis de nuestro Máximo Tribunal localizada bajo el rubro DAÑO MORAL. FACTORES QUE DEBEN OBSERVARSE PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN que a la letra dice:

“Si bien el precepto 64 de la Ley General de Víctimas no establece qué elementos deben considerarse para reparar las afectaciones por daño moral, lo cierto es que, atendiendo a la naturaleza de las lesiones inmateriales, así como al deber de que las compensaciones logren, en la medida de lo posible, la íntegra reparación de la víctima de delitos –cuando el responsable del hecho ilícito se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad–, deben analizarse: (I) el tipo de derecho o interés lesionado; (II) la magnitud y gravedad del daño; (III) las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante; (IV) el nivel económico de la víctima; (V) otros factores relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y (VI) que el monto indemnizatorio respectivo debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, bajo criterios de razonabilidad. Los anteriores elementos resultan relevantes, pues a pesar de que no puede asignarse al daño inmaterial un equivalente monetario preciso –en tanto el sufrimiento, las aflicciones o la humillación, sólo pueden ser objeto de compensación–, ello no significa que la naturaleza y fines del daño moral permitan una cuantificación absolutamente libre, reservada al subjetivismo de la autoridad, ya que, como se ha razonado, esa determinación debe partir del examen de factores o

elementos que permitan lograr una individualización proporcional y equitativa para cada caso.”⁵³

Cabe señalar que, la Suprema Corte en el Amparo en Revisión 50/2015 hizo la distinción entre los factores a ponderar respecto de la víctima tomando en cuenta dos aspectos: el cualitativo o daño moral en sentido estricto, que comprende la valoración del tipo de derecho o interés lesionada, la existencia del daño y la gravedad de la lesión o daño; y en el aspecto cuantitativo o patrimonial, los gastos devengados derivados del daño moral y los gastos por devengar. Y respecto de los factores a ponderar respecto de los sujetos responsables corresponden: la naturaleza de la relación jurídica en el marco de la cual tuvo lugar el hecho ilícito, el grado de responsabilidad, la capacidad económica y la finalidad y objetivo de la indemnización.

Es así que, la finalidad de la Suprema Corte es otorgar una solución justa a cada caso, y con ello deja claro que “los montos fijos o de límites mínimos o máximos que impidan la individualización de las medidas reparadoras es contraria a la idea que persigue el concepto de justa indemnización”⁵⁴ y en consecuencia, es necesario considerar los mencionados parámetros al momento de establecer un monto para indemnizar a la persona lesiona.

No obstante lo anterior, al momento de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado nos topamos con limitaciones establecidas por la propia ley, las cuales son contrarias a la jurisprudencia de la Corte Interamericana ya que los juzgadores siguen sin aplicar los preceptos establecidos en el marco jurídico internacional.

⁵³ Tesis 2a. LIX/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, junio de 2018, t, II, p. 1474.

⁵⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 50/2015, 3 de mayo de 2017, página 85.

Un claro ejemplo de esto es lo señalado en el numeral 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que para el caso de daño moral establece que la indemnización no excederá de veinte mil veces el salario diario general vigente para el Distrito Federal, resultando esto inconvencional por no atender a los parámetros internacionales para determinar la justa indemnización a quien a sufrido alguna lesión en sus sentimientos, honor, prestigio o en su personalidad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO CUARTO

JUSTA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL: SU INCONSTITUCIONALIDAD

4.1. Responsabilidad Patrimonial del Estado y Daño Moral: La realidad en México.

Es evidente que la afectación que se causa a una persona en su honor, sentimientos y dignidad no puede ser objeto de equivalencia, el daño moral es incuantificable ya que los sufrimientos que sufre una persona no pueden ser reparados de ninguna forma, sólo pueden ser compensados en la medida de lo humanamente posible a través del pago de indemnización o las diferentes medidas de satisfacción que ya han sido señaladas en los párrafos que anteceden.

El daño moral resulta incuantificable y para su determinación no existe un parámetro exacto que permita determinar una cantidad que le brinde tranquilidad y consuelo a la víctima, por lo que los jueces están expuestos a cuantificar la indemnización del daño moral conforme a criterios subjetivos a pesar de los diferentes criterios de la Corte Interamericana en los que señala:

“la jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la sentencia puede constituir *per se* una forma de reparación. No obstante, considerando las circunstancias del caso *sub judice*, lo sufrimientos que las violaciones cometidas causaron a las víctimas, así como el cambio en las condiciones de vida y las restantes consecuencias de orden inmaterial o no pecuniario que éstos últimos

sufrieron, la Corte estima pertinente fijar una cantidad, en equidad, como compensación por concepto de daños inmateriales.”⁵⁵

La Corte señala que debe fijarse la indemnización en base a principios de equidad, y a pesar de que ésta pretende hacer justicia en el caso concreto para darle a cada persona lo que le corresponde, no existe garantía de que la valoración que realice el juzgador sea totalmente objetiva al momento de emitir la resolución correspondiente, sobretodo tratándose de la indemnización por daño moral.

A pesar de las diferentes jurisprudencias de la Corte Interamericana y los instrumentos internacionales que contemplan la justa indemnización como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado, la realidad mexicana muestra un panorama totalmente diferente y contrario a los estándares internacionales.

Bajo esta tesitura es menester recordar un caso que alcanzó relevancia entre los medios de comunicación en el año 2006, referente a la detención de Jacinta Francisco Marcial, una mujer otomí de 48 años de edad, vendedora de nieve y aguas frescas, quien el día 19 de diciembre de 2008 fue condenada por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro a 21 años de prisión por el delito de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro contra seis elementos de la Agencia Federal de Investigación.⁵⁶

Inconforme con la sentencia, la Defensoría Pública interpuso recurso de apelación el 07 de abril de 2009 con la finalidad de revocar la sentencia,

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla VS Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 374.

⁵⁶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Caso Jacinta Francisco Marcial, sentencia 28 de mayo de 2014, página 54.

argumentando que en las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) existieron contradicciones sustanciales entre las declaraciones de los Agentes Federales de Investigación y supuestos testigos, así como también respecto de la ubicación de Jacinta en el momento de los hechos atribuidos, ya que ella no se encontraba en el lugar en el momento de los hechos.

Para que posteriormente, el 14 de septiembre de 2009, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro dictara sentencia ordenando la absoluta e inmediata libertad de Jacinta en virtud de haber existido irregularidades en la averiguación previa, y en consecuencia “el agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, formuló conclusiones NO ACUSATORIAS en contra de la hoy actora JACINTA FRANCISCO MARCIAL, porque no se acreditó de manera plena su responsabilidad en la comisión del delito de PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD en la modalidad de SECUESTRO.”⁵⁷

Ante esta situación Jacinta promovió reclamación patrimonial del Estado ante la dirección General de Juicios Federales de la Procuraduría General de la República, para solicitar la reparación del daño patrimonial y moral causado por la PGR, por considerar que la ilegal integración de la averiguación previa que llevo a su detención y privación ilegal de su libertad constituyó una actividad administrativa irregular por parte de dicha autoridad, la cual fue desechada por improcedente, lo que conllevó a que Jacinta promoviera juicio contenciosos administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵⁷ *Ib. Ídem*, página 66.

De este juicio el Tribunal resolvió que la autoridad demandada “hizo una valoración imprecisa, carente de congruencia y exhaustividad negando dogmáticamente la actividad administrativa irregular del Estado, el daño causado a la hoy actora a sus bienes y derechos, a pesar de las pruebas aportadas por la parte actora que demuestran la ilegalidad de la resolución impugnada,”⁵⁸ lo que se traduce en un actuar irregular por parte de la PGR.

Y con base a los conceptos de impugnación vertidos en el juicio, el Tribunal resolvió que resultaban fundados y suficientes para establecer la existencia de la actividad administrativa irregular desplegada por la autoridad demandada, resolviendo de la siguiente forma:

“JACINTA FRANCISCO MARCIAL, fue acusada y procesada indebidamente de diversos delitos y privada de su libertad por los mismos, a consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado que se desplegó, por conducto del Agente del Ministerio Público, PUES SE INSISTE, FUE ÉSTE QUIEN INTEGRO LA AVERIGUACIÓN PREVIA E INSTÓ ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL RESPECTIVO EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL CONTRA LA DEMANDANTE, ACUTACIÓN SIN LA CUAL EL ÓRGANO JURISDICCIONAL NO PUEDE *MOTU PROPRIO*, EMITIR ORDEN DE APREHENSIÓN ALGUNA, NI INICIAR EL PROCESO PENAL CORRESPONDIENTE.”⁵⁹

De esta forma, el Tribunal determinó que si existió responsabilidad patrimonial por parte de la PGR y en consecuencia, esta autoridad estaba obligada a indemnizar a Jacinta por daño material y moral, tomando en consideración para calcular el monto de indemnización por daños y perjuicios

⁵⁸ *Ib. ídem*, página 165.

⁵⁹ *Ib. ídem*, página 330.

materiales las disposiciones aplicables⁶⁰, como son en este caso, la Ley Federal del Trabajo y el Código Civil Federal.

Sin embargo, a pesar de haber invocado la jurisprudencia interamericana así como diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitando indemnización por daño moral conforme a los criterios internacionales, se ordenó que la cuantificación de la compensación no debía exceder el tope máximo de 20 000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

De ahí que, el derecho a recibir una justa indemnización se vea vulnerado, al existir contradicción entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, y a pesar de la existencia de jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal en la que ha declarado la inconstitucionalidad del tope máximo de indemnización por daño moral contemplada en diversas leyes estatales, las cuales se mencionan más adelante.

4.2. Inconstitucionalidad del tope máximo de indemnización por daño moral.

La afectación sobre los bienes inmateriales de las personas son inestimables y sin importar que se pueda calcular una cantidad en dinero, existe una parte que no puede resarcirse, como lo es la dignidad, los sentimientos o las emociones, y a pesar de que existen instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en los que se contempla la justa indemnización sin imponer limitaciones y se deja claro que “la *indemnización* ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la

⁶⁰ MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 13.

gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario.”⁶¹

Si bien tratándose de daños materiales es posible lograr una justa indemnización a través de la restitución del bien que fue afectado, para determinar la cuantificación por daño moral no existe un tabulador que especifique la forma en la que se calculará el monto suficiente para compensar el daño moral y que la indemnización sea justa y suficiente para brindar consuelo a la víctima, por lo que se deja una tarea difícil al juez y resulta ser subjetivo el cálculo económico.

Aunado a lo anterior, y contrario a los estándares internacionales, tratándose de responsabilidad del Estado, en nuestro país, la ley reglamentaria del artículo 109 constitucional establece un límite a dicha cuantificación al señalar que “no excederá del equivalente a 20 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.”⁶²

Resulta evidente la inconstitucionalidad del tope fijado a la indemnización por daño moral, siendo que este tipo de daño provoca sentimientos de infelicidad, dolor o aflicciones que impiden el pleno disfrute de la vida personal del afectado.

De la declaración de Responsabilidad Patrimonial del Estado se genera la obligación del infractor de restaurar el daño causado, la cual debería otorgarse sin restricción alguna, resultando inconveniente la

⁶¹ INTERNACIONAL: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2019, número IX-20.

⁶² MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 14, fracción II.

imposición del límite a la cuantificación del daño moral, límite que se presenta no sólo en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado sino también en la legislación de las Entidades Federativas de nuestro país.

Ante este panorama, ha sido necesario que los individuos que sufren daño moral como resultado del actuar irregular del Estado ha tenido que recurrir al amparo de nuestro Máximo Tribunal, en donde se ha resuelto sobre la inconstitucionalidad del tope máximo para la indemnización por daño moral.

A propósito de lo anterior, el criterio jurisprudencial localizado bajo el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMOIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, AL FIJAR UN TOPE MÁXIMO PARA LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE MAYO DE 2015, que a la letra dice:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado. Así, las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 11, fracción II, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios fija las reglas conforme a las cuales debe calcularse el monto de las indemnizaciones que el Estado pagará cuando genera daños a los particulares y, en específico, señala dos reglas respecto

al daño moral: a) la autoridad lo calculará de acuerdo con los criterios establecidos por el Código Civil local, para lo cual considerará la magnitud del daño; y, b) no debe exceder del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta salarios mínimos vigentes en la zona geográfica que corresponda, por cada reclamante afectado. En consecuencia, el referido tope máximo es inconstitucional, porque aun cuando se trata de una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo, pues a pesar de que los particulares tienen derecho a ser indemnizados conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, el tope máximo previsto por el precepto legal aludido es una medida insuficientemente ajustada para los fines que pretende conseguir, lo que en algunos casos pudiera ocasionar limitaciones irrazonables al derecho mencionado.”⁶³

Al imponer un tope máximo a la indemnización por daño moral el Estado evade su obligación dejando en desventaja a la persona que sufrió el daño y de igual forma, contraviene el objetivo que tiene la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar que:

“El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como

⁶³ Tesis III.10.A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, diciembre de 2016, p. 1855.

instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.”⁶⁴

La Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene como consecuencia la obligación de la entidad infractora, de reparar integralmente los daños causados, entre las medidas de reparación se encuentra la restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, la obligación de investigar y sancionar los hechos, así como

⁶⁴ Tesis 1a. CLVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.

también la indemnización, misma que es fácil de cuantificar tratándose de daño material pero cuando éstos son inmateriales la tarea para el juzgador se complica, y dejando dudas con respecto a si dicha indemnización resulta justa para compensar las afectaciones de la víctima.

4.3. Responsabilidad Patrimonial del Estado y la indemnización compensatoria por daño moral en México: ¿se logra la justa indemnización?

Como se mencionó anteriormente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual se encuentra integrada en el bloque de constitucionalidad señalado en el artículo primero de nuestra Carta Magna, prescribe que los Estados tienen la obligación de garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y que se reparen las consecuencias de la medida que ha vulnerado esos derechos y se pague una justa indemnización a la parte lesionada.⁶⁵

Se trata de un imperativo de justicia que tiene como objetivo lograr la reparación integral del daño causado, particularmente en el caso del daño moral al no ser cuantificable, para calcular el monto de indemnización debe considerarse la gravedad de la violación en el caso concreto y por principios de equidad para alcanzar la justicia, y no debe estar sujeto a un marco normativo que restrinja su alcance.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial define los criterios para determinar la cuantía y pago de las indemnizaciones, en donde la Fracción II párrafo segundo señala que 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

⁶⁵ INTERNACIONAL: Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2019, artículo 63.1.

por cada afectado, lo que resulta inconstitucional como lo ha concluido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diferentes criterios señalados anteriormente.

En consecuencia, el límite a la indemnización por daño transgrede el derecho a una justa indemnización impidiendo de esta forma que se logre la reparación integral del daño, contrariando los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

La responsabilidad patrimonial del Estado representa una obligación para el Estado y un derecho del ciudadano, lamentablemente en México no se logra plenamente con esta obligación, puesto que nos encontramos con límites desde el inicio de la reclamación de responsabilidad en donde la autoridad responsable niega la indemnización y se hace indispensable para la víctima recurrir a una instancia judicial.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos no es justo que la compensación del daño moral se pretenda lograr imponiendo límites a la cuantificación de dicha indemnización compensatoria, y el Estado mexicano se enfrenta a retos que consoliden los derechos humanos y que brinde justicia y seguridad a los individuos, para cumplir con los estándares internacionales.

CONCLUSIÓN

La Responsabilidad del Estado surge ante la necesidad de limitar el poder de los gobernantes, y la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha ido evolucionando a raíz de los reclamos sociales por las constantes violaciones a los Derechos Humanos.

En México, el sistema jurídico de Responsabilidad Patrimonial del Estado nace en 2002 mediante la reforma constitucional del artículo 103 y su posterior reglamentación que comienza su vigencia en el año 2005.

Actualmente, la Responsabilidad Patrimonial del Estado como institución jurídica tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otorga el derecho a recibir indemnización por el daño que la actividad administrativa irregular del Estado cause a los gobernados.

No obstante, la Fracción II, párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece una restricción al otorgamiento de la indemnización al señalar que el monto máximo por daño moral no excederá del equivalente a 20 000 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que la limitación impuesta a la indemnización desnaturaliza el fin último que ésta tiene, ya que conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la indemnización busca compensar a la víctima, en virtud de que existen

afectaciones que no son posibles restaurar al estado en que se encontraban antes de la afectación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos distingue dos tipos de daño: los materiales e inmateriales, en donde el primero lo constituyen el daño emergente, lucro cesante, daño patrimonial y familiar; en tanto que, el daño inmaterial es aquel que sufre la persona en sus sentimientos, honra, aflicciones o dignidad, y se traduce en daño moral o psicológico, y para lograr la reparación integral del daño

La reparación integral del daño es un término genérico que implica diferentes formas para reparar el daño, dependiendo si es daño material o inmaterial, y conforme a los criterios de la Corte Interamericana verdadera reparación del daño se logra mediante varios mecanismos, ya que existen bienes afectados que si pueden restituirse, pero existen otros bienes o derechos que no son susceptibles de regresarlos al estado en que se encontraban antes de la afectación y por ende, para lograr la reparación será necesario recurrir a la rehabilitación tratándose de daño psicológico, por ejemplo. Asimismo, deberá implementar medidas de satisfacción, garantías de no repetición y el Estado tendrá la obligación de investigar y sancionar los hechos generadores del daño, además de otorgar una indemnización por los daños causados.

La justa indemnización como medida de reparación integral del daño moral tiene su fundamento en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y su finalidad es compensar a la víctima en virtud de que el daño moral no puede ser objeto de restitución por la gravedad del sufrimiento causado.

Las reformas legislativas más importantes en materia de derechos humanos en nuestro país se deben en gran parte a las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin embargo todavía queda un largo camino que recorrer en nuestro país, ya que parte de la obligación del Estado es la armonización de la legislación nacional con la internacional, situación que no se cumple al imponer un límite a la indemnización por daño moral.

Ante este escenario, es indispensable que el Estado mexicano preste mayor atención a su actuación, y que responda por los daños que cause a los particulares atendiendo a los parámetros del sistema de reparación previsto en los instrumentos internacionales, para con ello promover la consolidación de la institución jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

CASTRO Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa.

DELGADILLO, Luis Humberto y Lucero ESPINOZA. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1996.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

INTERNACIONAL: Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2019.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

FRANCIA: Código Civil Francés, 1804.

LEGISLACIÓN NACIONAL

MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.

MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019.

MÉXICO: Código Civil Federal, 2019.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla VS Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 27 de agosto de 1998, Caso Garrido y Baigorria Vs Argentina.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 1º de julio de 2006, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia.

JURISPRUDENCIA NACIONAL

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

SENTENCIAS

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Caso Jacinta Francisco Marcial, sentencia 28 de mayo de 2014.

SITIOS EN RED

CALDERÓN, Gamboa. “La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, (Documento Web), Biblioteca Jurídica virtual, página 162, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>

-----, Jorge F. “La Evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (documento Web), México, 2015.

http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSIDH_EvolucionReparacionIntegral-1aReimpr.pdf

CAMARA DE DIPUTADOS, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

sil.gobernacion.gob.mx > 2001/11 > [asun_721_20011129_832053](http://sil.gobernacion.gob.mx/asun_721_20011129_832053)

CÁMARA DE DIPUTADOS.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/dic/DictaResponsabilidad.doc>

GARCÍA Hernández, Benjamín. “La ley romana del talión y su base correlativa: antigüedad e innovación”, Universidad Autónoma de Madrid, (documento Web), 2017.

<http://emerita.revistas.csic.es/index.php/emerita/article/download/1133/1180>

JIMENEZ, William Guillermo, “Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal”, (Documento Web), 2013, <https://dialnet.unirioja.es> > descarga > articulo

PINEDA, Fanny. “Responsabilidad del Estado”, (Documento Web), 2014, <https://mexico.leyderecho.org/responsabilidad-del-estado/>

ROUSSET Siri, Andrés Javier. “El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Argentina, Año I, núm. 1.

SÁNCHEZ Hernández, Luis Carlos. “La Lex Aquilia: La estructura del Damnum Iniuria Datum y su evolución a través de la interpretatio prudentium y la actividad pretoria”, (documento Web), 2018, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/download/20898/20595>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones_documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, “Análisis teórico-estructural de la Responsabilidad patrimonial del Estado en México”, México.

YIRDA, Adrián. “Definición de Responsabilidad”, (documento Web), 2019, <https://conceptodefinicion.de/responsabilidad/>