

# Artículo Científico de Divulgación.

Universidad Autónoma del Estado de México.



Facultad de Derecho  
05 de abril del 2024

## La Responsabilidad Patrimonial del Estado: Una Herramienta Garante de los Gobernados para Impulsar la Existencia de un Buen Gobierno.

**Resumen:** El presente artículo de divulgación tiene como objetivo fundamental, realizar un estudio doctrinal y normativo de como la figura de la “Responsabilidad Patrimonial del Estado” estatuye una herramienta garante al alcance de los gobernados, que permite impulsar el buen funcionamiento de los órganos gubernamentales dentro del ámbito de sus funciones. El presente artículo de investigación es de corte cualitativo, parte de un diseño no experimental, que se encuentra en un espectro documental bibliográfico oblicuo. Derivado del estudio documental, se identificó que la Responsabilidad Patrimonial del Estado es un procedimiento de reclamación que, no solamente permite indemnizar al gobernado frente a actos administrativos irregulares que hayan afectado su esfera jurídica, sino que, además, desde una perspectiva jurídico-social, constituye una herramienta de formación para los servidores públicos tendientes a crear un buen gobierno a través del buen desempeño de sus funciones, a través de la facultad punitiva del Estado en la vía administrativa. La pregunta por resolver es, ¿La Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta funcional para la coacción de un buen gobierno desde la participación ciudadana? De dicha premisa se discierne que la Responsabilidad Patrimonial del Estado es una institución jurídica tanto reivindicatoria para los gobernados, así como de impulso para el buen funcionamiento de los órganos gubernamentales, dada la propia y espectral naturaleza de dicha institución.

**Palabras Clave:** Responsabilidad Patrimonial del Estado, Actividad Administrativa Irregular, Estado de Derecho, Buen Gobierno, Garantías Fundamentales.

**Abstract:** The main objective of this paper is to carry out a doctrinal and normative study of how the figure of the "Patrimonial Liability of the State" establishes a guarantor tool within the reach of the governed, which allows to promote the proper functioning of governmental bodies within the scope of their functions. This is a qualitative research article, based on a non-experimental design, which is found in an oblique bibliographic documentary spectrum. Derived from the documentary study, it was identified that the Patrimonial Responsibility of the State is a claim procedure that not only allows compensating the governed against irregular administrative acts that have affected their legal sphere, but also, from a legal-social perspective, constitutes a training tool for public servants tending to create a good government through the good performance of their functions, through the punitive power of the State in the administrative way. The question to be solved is: Is the Patrimonial Responsibility of the State functional for the coercion of a good government from the point of view of citizen participation? From this premise it can be discerned that the State's Patrimonial Liability is a legal institution both vindicatory for the governed, as well as an impulse for the proper functioning of governmental institutions, given the specific nature of this instrument.

**Keywords:** Patrimonial Responsibility of the State, Irregular Administrative Activity, Rule of Law, Good Governance, Fundamental Guarantees.

## INTRODUCCIÓN

La existencia, garantía y promoción de un buen gobierno, ha sido tema de estudio y análisis doctrinal por muchos juristas letrados del derecho administrativo a lo largo de la historia contemporánea, sin embargo, poco se ha discutido de los mecanismos administrativos de su impulso a través de las facultades punitivas del Estado, es decir, como el derecho administrativo

sancionador tiene una injerencia directa visible y tangible en el mejoramiento de la administración pública, desde una lectura como una institución jurídica accionable por los gobernados.

No menos es cierto que también existen estudios extensos del concepto de “responsabilidad” en el sentido estricto “civilista” donde de manera genérica se conceptualiza como “una reparación del daño causado” regulando la relación entre particulares. Sin embargo, las teorías que incluyen al Estado como sujeto de responsabilidad frente a particulares para la reparación y el resarcimiento de daños son relativamente nuevas, tal y como será explicado adelante.

En específico, en México ha sido incorporada la institución jurídica de “Responsabilidad Patrimonial del Estado” a partir del año 2002, con la reforma parcial al artículo 113 de nuestro texto constitucional, por la que se prevé la obligación del Estado de responder por los daños causados a los particulares, dada su actividad administrativa irregular.

Sin embargo, y a pesar de que existe una reforma al texto constitucional desde hace más de dos décadas, esta *nueva* garantía constitucional continúa en las penumbras del derecho administrativo, y es accionada de manera parcial o limitada por los gobernados, cuando el abanico de presupuestos para su aprovechamiento y ejercicio permite no solo obtener una indemnización a particulares, si no que el mismo conlleva además un impulso de aprendizaje para el servicio público a través de mecanismos de sanción.

No es un tema desconocido por la academia jurídica, que México se encuentra en una crisis de gobernabilidad en diferentes sectores de la administración pública; derivado, en su mayoría, de las malas prácticas y actuaciones de los servidores públicos. Lo que conlleva a una pregunta fundamental: La ciudadanía en el ejercicio de sus derechos, y su carácter de particular frente al Estado, ¿cuenta con mecanismos para coadyuvar a un buen gobierno? La presente investigación, tiene como eje fundamental demostrar que la ciudadanía si tiene, cuando menos, un mecanismo: La Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta institución jurídica, si bien es cierto que su objetivo constitucional no es enderezar el funcionamiento de la administración pública, cuenta con elementos esenciales que resultan fundamentales para que el sector gobernado de la Sociedad pueda impulsar, desde su carácter como particular frente a la Autoridad, la existencia de un buen gobierno a través del buen desempeño de los Servidores Públicos al marco de sus atribuciones.

En ese sentido, la pregunta principal de esta indagación es: ¿La Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta funcional para la coacción de un buen gobierno desde la participación ciudadana? En análisis, las características esenciales administrativas y procedimentales de esta institución jurídica como garantía constitucional (a través de sus procedimientos) cuenta con los elementos necesarios para que los gobernados puedan coaccionar la existencia de un buen gobierno a través de la potestad punitiva del estado, como un correctivo disciplinario a los servidores públicos que infrinjan un daño a los particulares por una actividad administrativa irregular.

Al reconocer la Responsabilidad Patrimonial del Estado como una garantía relativamente nueva (desde la perspectiva constitucionalista); así como un procedimiento sancionador y de indemnización (desde la perspectiva administrativa) se puede identificar que existen vestigios de aplicaciones normativas en el mundo fáctico en su naturaleza, que permiten desarrollarla y

accionarla con múltiples beneficios, y no solo con el objetivo de indemnización o reparación del daño a particulares. Pues además de que esta institución contribuye a que los particulares puedan ser indemnizados por la actuación administrativa irregular de los servidores públicos, también fomentará que el Estado (a través de los diferentes agentes de su administración) actúe con mayor eficiencia, diligencia, eficacia y legalidad. Pues la actividad administrativa irregular cometida, siempre se estará frente al costo de responsabilidad ocasionado.

### Antecedentes Históricos sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Tal y como ha sido referido con anterioridad, el concepto de “Responsabilidad” ha sido un concepto jurídico de las diferentes teorías obligacionistas donde, a manera simplista, se determinó que *quien ocasiona daño, debe resarcirlo y pagarlo*. Sin embargo, en la antigüedad no era concebido que el Estado pudiera ser sujeto de responsabilidad para resarcir los daños o perjuicios ocasionados a los particulares por su actividad.

Esta época ha sido denominada por la doctrina administrativa como la “Etapa de la irresponsabilidad patrimonial del Estado y sus funcionarios”. Dentro de este periodo histórico<sup>1</sup> era considerado que los conceptos de soberanía y de responsabilidad eran incompatibles, pues era inconcebible responsabilizar al Estado por los daños causados a particulares, con un régimen de inmunidad total del Estado. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011)

Sin embargo, existen vestigios jurisdiccionales internacionales que señalan que los antecedentes más primitivos de la existencia de una *teoría de la Responsabilidad Patrimonial del Estado* surgieron de la jurisprudencia francesa, y que de ella han surgido las bases de dicha institución jurídica.

Tal es el caso, que, en el año de 1835, ya existía un proceso jurídico por el cual, un ciudadano francés, reclamaba un pago por indemnización derivado de los daños patrimoniales ocasionados por el cierre de su fábrica, pues el Estado francés dictó una prohibición de fabricación de productos derivados del tabaco, con el presunto objetivo de proteger la existencia de monopolio alguno entorno a esos productos derivados. Sin embargo, el Consejo de Estado francés determinó (de manera inicial) en sentido negativo a declarar que el Estado respondería patrimonialmente por el hecho atribuido. (Leiva, 2008)

No obstante, que en el año 1873 el Consejo de Estado francés reconoció la existencia de la responsabilidad patrimonial en Francia, derivado de una jurisprudencia pretoriana del Consejo de Estado. Es decir, la “Responsabilidad Patrimonial del Estado” fue reconocida y adoptada por el gobierno francés derivado de un proceso jurisdiccional. Así pues, esta institución fue iniciada en los sistemas jurídicos europeos a finales del siglo XVIII y su perfeccionamiento pudo darse a lo largo del siglo XIX y el siglo XX.

Ahora bien, el régimen de responsabilidad patrimonial derivada de la actividad del Estado, inicialmente fue concebida desde una perspectiva del Derecho Civil, tal es el caso que en el siglo XIX en España, se reconoció el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por la administración pública cuando estas causen daños patrimoniales, sin embargo en ese entonces resultaba una

---

<sup>1</sup> Comprendido hasta principios del Siglo XX y con su terminación al arribo de la 1ª guerra mundial.

responsabilidad catalogada como *aquiliana* o *extracontractual* por culpa en su Código Civil. (Leguina, Archivo Jurídicas de la UNAM, 2023)

La Responsabilidad Patrimonial del Estado (como institución jurídica reconocida) en sus inicios fue catalogada como una responsabilidad extracontractual, sin embargo, los procesos direccionados a su materialización iban enfocados a reclamar la responsabilidad de manera directa al agente accionador de la Administración Pública, es decir, se encaminaban a reclamar de manera directa al servidor público su actuación irregular.

No obstante, dicha institución jurídica en la actualidad ha sido adicionada como una figura dentro del ámbito del derecho administrativo, donde la reclamación de responsabilidad no se realiza de manera directa al agente accionador de la Administración Pública, si no que, se reclama directamente al ente gubernamental que acobia la actuación de los servidores públicos. Esta ha sido reconocida como la Etapa de la Responsabilidad directa y objetiva del Estado.

Ahora bien, cuanto hace al contexto jurídico mexicano es importante señalar, que previo a la reforma del 14 de junio de 2002, nuestra Constitución Política Federal no refería de manera expresa la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado; sin embargo, si existían principios que permitían su visión constitucional, tal como las garantías individuales de igualdad de las personas y de la protección a la propiedad privada.

En la regulación ordinaria existían rastros de los inicios de la Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado, tal y como acontecía en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal que estuvo en vigor del periodo comprendido del 1 de octubre del 1932 a su reforma en 1994. Dicho precepto ordinario establecía la obligación del Estado a responder por los daños patrimoniales originados por sus funcionarios, y se incluían los inicios de la responsabilidad subsidiaria por el ente gubernamental. Esta subsidiariedad existía siempre y cuando el servidor público no contara con un poder patrimonial suficiente para afrontar las consecuencias de su actividad irregular. (Tenorio, 2024)

Esta institución del derecho civil del entonces Distrito Federal tenía un problema en la práctica, pues para poder involucrar al ente gubernamental como obligado subsidiario de la actividad de su servidor público, resultaba necesario que primeramente fuera demostrada la insolvencia de dicho servidor público para ejercitar acción alguna en contra del ente gubernamental. (Delgadillo, 2006)

La responsabilidad subsidiaria (tal y como funcionaba en el Código Civil del Distrito Federal anteriormente descrito) constituía un problema de facto para aquellos ciudadanos que intentaban reclamar indemnización alguna, pues la demostración de insolvencia del servidor público para después intentar el cobro al órgano de gobierno, en la práctica resultaba impráctico e ineficiente. Tomando en consideración los largos procesos judiciales en los que se debían desenvolver los particulares para la obtención de indemnización alguna. Y por ello, existía un desistimiento anticipado a esos procesos. Al existir esa responsabilidad subsidiaria, no existía entonces una responsabilidad objetiva y directa del Estado de indemnizar a los particulares.

No es hasta la citada reforma constitucional que el legislativo adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de nuestra Carta Magna, de cuyo contenido se desprende la creación de la obligación de los órganos del Estado para resarcir los daños patrimoniales causados a los particulares; tal y

como se ve referido en la siguiente transcripción textual: “*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.*”

Del nacimiento de dicha garantía constitucional, es que las Entidades Federativas la han adoptado a lo largo de los años, y motivo de ello se han creado Leyes de carácter ordinario para su regulación y el establecimiento de procedimientos para su materialización. Cuyos elementos sustanciales serán evaluados a la postre.

### La Responsabilidad Patrimonial del Estado como Institución Jurídica.

Es evidente, que previo al estudio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como una herramienta garante que impulsa la existencia de un buen gobierno, resulta necesario hacer un análisis de la figura como una institución jurídica, pues toralmente se sostiene que sus elementos esenciales, son aquellos que impulsan el buen funcionamiento de la administración pública como parte de un instrumento punitivo del Estado al servicio de los gobernados.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es una figura jurídica que se refiere a la obligación del Estado de reparar los daños y perjuicios causados a los particulares por su actividad administrativa. Esta figura surge de la necesidad de proteger los derechos de los particulares frente al poder del Estado y de garantizar la efectividad de los derechos humanos. (Ochoa, 2011)

Dicha institución ha sido llamada por algunos autores como una “*Nueva Garantía Constitucional*” (Castro, Nueva Garantía Constitucional, 2005) por encontrarse elevada al rango constitucional como será señalado. No obstante, es importante sintetizar que la Responsabilidad Patrimonial del Estado es una institución jurídica de carácter administrativo (que cuenta con el rango de garantía constitucional) que garantiza a los gobernados la reparación de los daños patrimoniales ocasionados por el Estado por conducto de sus diferentes dependencias gubernamentales, que se deriven de una mala gestión de la administración pública.

En México, la responsabilidad patrimonial del Estado está reconocida en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según este artículo, el Estado deberá indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios que les sean causados por sus servidores públicos en el desempeño de sus funciones. La responsabilidad patrimonial del Estado se rige en México por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus disposiciones reglamentarias. (Monsalvo, 2018)

Como fue redactado en los antecedentes históricos de esta institución jurídica, la Responsabilidad Patrimonial del Estado fue adicionada a nuestra Constitución Federal en la reforma de 14 de junio de 2002. Motivo de ello fue creada la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo ámbito de aplicación corresponde a toda actividad administrativa de los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo a nivel Federal. No obstante, con motivo de la reforma constitucional es que las Entidades Federativas poco a poco han ido adoptando la figura en sus Constituciones Locales, y con ello se han creado Leyes Locales para regular la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Las diferentes legislaciones (tanto en el ámbito local, como en el ámbito federal) han regulado la Responsabilidad Patrimonial del Estado a través de la instauración de un procedimiento de carácter administrativo jurisdiccional. Dicho procedimiento es accionado por el gobernado que considera que se han configurado dos hipótesis normativas: **i)** la existencia de una actividad administrativa irregular por parte de los entes gubernamentales que cause responsabilidad exigible; y **ii)** que, con motivo de la actividad administrativa irregular, se le ocasionó un daño patrimonial o moral.

La responsabilidad patrimonial del Estado en México tiene un carácter objetivo, lo que significa que no se requiere la existencia de culpa o dolo por parte de los servidores públicos. Sin embargo, para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario que se cumplan ciertos requisitos, como la existencia de un daño, una relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño, la imputabilidad del daño al Estado y la ausencia de justificación o causa de exoneración. (Sandoval, 2014)

### Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Previo a evaluar la influencia directa de la Responsabilidad Patrimonial del Estado (como institución jurídica elevada al rango de garantía constitucional) en el funcionamiento de la administración pública, y el buen gobierno procurado por los servidores públicos, resulta necesario hacer un análisis exhaustivo de las características esenciales de dicha figura jurídica, y con ello evaluar la idoneidad como un instrumento que impulse la existencia de un buen gobierno.

#### **La Responsabilidad.**

En primer término, es necesario avocarnos al estudio del término jurídico “*responsabilidad*”, que constituye la piedra angular de la institución de estudio. La responsabilidad se ha abordado en su mayoría, desde una perspectiva civil teniendo presencia también en el ámbito penal, sin embargo, resulta un concepto nuevo a la luz del derecho administrativo, que, si bien es de implementación novedosa al sistema jurídico mexicano, se trata también de un elemento de la teoría obligacional básica del jurismo.

La responsabilidad, de acuerdo con su concepción etimológica, nace del latín *responsum*, que se conjuga con los términos latinos *respon* y *sabilidad* cuyas traducciones al español serían responder y habilidad, respectivamente. Así pues, desde una interpretación jurídica, se tiene que la responsabilidad se traduce como la necesidad en la que se encuentra un individuo de sostener las consecuencias de sus actos frente a otros, y en su caso, subsanar los daños o perjuicios ocasionados por su actuación. (Garmendia, 2024)

De acuerdo con la perspectiva civilista, “la existencia de un daño es una condición *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause un daño.” (Rojina, 2011)

La Responsabilidad entonces, como ha sido ejemplificado con los párrafos que anteceden, se puede conceptualizar como la idea jurídica que impone una carga a los individuos de afrontar los daños o perjuicios ocasionados a terceros, con motivo de las acciones llevadas a cabo y cuyo objetivo se

traduce en la obligación de reparar. Tomando en consideración la idea genérica de la Responsabilidad.

No obstante, es importante señalar que la Responsabilidad desde la perspectiva del derecho administrativo cuenta con matices que diferencian el concepto respecto de las materias del derecho privado. Pues a la luz del derecho público, la Responsabilidad por parte del Estado debe contar con elementos sustanciales que permitan su reclamación.

Entonces, desde una óptica más enfocada a la Responsabilidad Patrimonial del Estado desde la perspectiva administrativa, tenemos que la Responsabilidad es la innegable capacidad jurídica de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actuaciones, por acción u omisión, de las cuales puede generarse daño o perjuicio alguno a los derechos o intereses de otras personas a quienes afecte su actuación. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta del agente presuntamente responsable y sus consecuencias. (Santos, 1963)

Una vez estudiado lo anterior, podemos definir que la Responsabilidad Patrimonial del Estado “es aquella exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados con motivo de ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la presentación de los servicios públicos, en su sentido más amplio”. (Castro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2000)

Para que se configure la Responsabilidad a cargo del estado, es necesario que se cumplan tres requisitos de existencia; el primero es la existencia de un daño cuantificable; el segundo es que el daño sea imputable a la administración pública por ser una consecuencia o efecto de su actividad administrativa; y el tercero es que exista un nexo causal entre el daño y la actividad administrativa por parte del Estado.

Al respecto nuestro código civil federal en su artículo 2108 establece que el “daño” es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y el consecuente artículo 2109 señala que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación. A pesar de que la legislación civil ordinaria identifica de manera distinta estos dos conceptos, lo cierto es que ambos versan sobre una lesión patrimonial. Y el daño, para efectos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, también comprende dentro de sí los perjuicios generados.

Resultaría por mucho ocioso explicar en este documento las clases de daños que la legislación ordinaria contempla, y los cuales son aplicables a esta institución jurídica del derecho público. Sin embargo, una característica de importancia que no podemos dejar de estudiar es que el daño debe tener una trascendencia patrimonial apreciable. (Leguina, La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, 1983)

Esta última característica establece que el daño, para que pueda ser reclamado al Estado mediante el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial, debe ser perfectamente cuantificable e identificable. Esto es, que ocasione una modificación al patrón patrimonial diario del particular afectado, y que pueda ser estudiado en cantidades definidas. No es óbice que el daño moral personal y moral resultan de difícil identificación al momento de su cuantificación; sin embargo, estos

últimos, la legislación correspondiente contempla sus métodos de cuantificación e identificación. Por lo que los mismos no se dejan fuera de la esfera de protección.

Por otra parte, el nexo causal como requisito de la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado se sustenta de manera contundente en los conceptos de causalidad jurídica, lo que se traduce en establecer que existe una relación causa-efecto entre la actividad administrativa irregular y los daños generados. La lesión patrimonial debe probarse fehacientemente que es derivada de la acción administrativa imputable al Estado.

### **Sujetos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

Toralmente, para la determinación de existencia de responsabilidad por parte del Estado, resulta necesario que se adopten hipótesis necesarias para su configuración. Tal es el caso como aquellos sujetos de la Administración Pública quienes pueden ser declarados como responsables de su actividad irregular y que ocasiona daños a los gobernados.

Como toda relación jurídica obligacional, la Responsabilidad Patrimonial (al tratarse de una fuente obligacional de responsabilidad extracontractual) supone la existencia de al menos dos entidades involucradas en esta institución. Por un lado, un sujeto activo, quien es aquel ciudadano o gobernado que tiene a su favor la acción y el derecho de reclamar la indemnización del daño sufrido a causa de un Actividad Administrativa Irregular; y por el otro lado los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes les corresponde hacer el pago de la indemnización. Así pues, en esta institución jurídica el sujeto pasivo siempre será el Estado. (Castro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2000)

De una manera abstracta, y atendiendo a la legislación administrativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado a nivel federal, se desprende la existencia de diversos agentes involucrados en el aspecto procedimental: **i)** La persona física o moral que haya sufrido un daño o perjuicio a su patrimonio a causa de la actividad administrativa irregular de un órgano del Estado; **ii)** El Estado, como sujeto obligado a reparar el daño o perjuicio ocasionado por la actividad administrativa irregular de sus órganos; **iii)** El servidor público o autoridad responsable de la actividad administrativa que dio lugar al daño o perjuicio reclamado; **iv)** La autoridad encargada de conocer y resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial, que puede ser el órgano interno de control o el Tribunal de Justicia Administrativa, dependiendo del caso; **v)** y los terceros a los que se les haya trasladado la responsabilidad patrimonial por parte de la autoridad que originó el daño o perjuicio reclamado, en caso de que así proceda según la ley.

Parte fundamental para diferenciar la Responsabilidad del Estado, desde la luz del derecho público administrativo, lo son aquellos agentes involucrados en su consumación. Y que, de manera indistinta, resulta necesario que el Estado sea parte pasiva en el caso concreto. Pues esta nueva garantía constitucional está enfocada a entregar a los gobernados una herramienta para reclamar al Estado una indemnización.

### **Actividad Administrativa Irregular.**

Tal y como ha sido expuesto en la sección introductoria de este documento, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se configura a raíz de la existencia de una actividad administrativa

irregular, enunciado que en amplio sentido permite identificar que la actividad administrativa, se traduce formalmente en la actuación de los entes de gobierno frente a quienes los ciudadanos se encuentran sometidos bajo su tutela y protección, entendiendo la naturaleza de dicho contrato social.

La "Actividad Administrativa Irregular" es una figura jurídica que se refiere a aquellas conductas realizadas por la administración pública que contravienen el ordenamiento jurídico y que, por tanto, son ilegales. Esta figura ha sido definida por la jurisprudencia mexicana como una conducta que no se ajusta a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y rendición de cuentas que rigen la actividad administrativa.

En México, la "Actividad Administrativa Irregular" se encuentra regulada por diversas leyes y normas, entre las que destaca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por su aplicación a los órganos gubernamentales del Poder del Estado Federal<sup>2</sup>. Según esta ley, la "Actividad Administrativa Irregular" puede ser objeto de revisión y control mediante los procedimientos administrativos correspondientes, y puede generar responsabilidades para los servidores públicos que la lleven a cabo.

Es importante destacar que la "Actividad Administrativa Irregular" puede generar daños y perjuicios a los particulares, y por tanto, puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado. En este sentido, la jurisprudencia mexicana ha establecido que la "Actividad Administrativa Irregular" puede ser objeto de indemnización por parte del Estado si causa daños a los particulares, siempre y cuando se cumplan los requisitos y límites establecidos por la legislación y la jurisprudencia.

La actividad administrativa irregular, se verifica en el contenido del artículo 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que señala: "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate."

Conforme al dispositivo legal, *"la actividad desplegada por el órgano del Estado debe ser, necesariamente, de naturaleza administrativa, lo que deja fuera aquellas actividades materialmente legislativas o jurisdiccionales. Así mismo dicha actividad siempre deberá estar caracterizada por haber sido actualizada fuera de la norma jurídica, es decir, contrariamente a lo dispuesto por la norma o por carencia de ésta"*. (Castrejón, 2023)

De acuerdo con lo anterior, podemos deducir que la actuación administrativa, resulta irregular cuando no cuenta con un respaldo jurídico legítimamente válido para su acontecimiento, y que está se realiza de manera contraria a las disposiciones normativas o axiológicas que estatuyen su existencia.

### **Elementos de la Actividad Administrativa Regular.**

---

<sup>2</sup> Sin dejar de lado aquellas legislaciones locales que han sido creadas con motivo de la reforma constitucional que contempla la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

No resulta tarea fácil encuadrar la Actividad Administrativa en la categoría de “*Irregular*”, pues para ello no es suficiente que se genere un daño a los particulares, si no que la actividad debe encontrarse plenamente identificada como contraria a las disposiciones normativas establecidas que la regulan. Ante eso, se estima necesario hacer un análisis del concepto de “Acto Administrativo” para identificar su regularidad.

El acto administrativo, a la luz del derecho positivo constituye un concepto delimitador y de subordinación de la administración pública a un régimen de derecho. Lo anterior toma sentido, dado que el acto administrativo es toda aquella declaración de voluntad unilateral y concreta, decretada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos. (Pérez A. , 2003)

En ese sentido, entendemos al acto administrativo como toda actuación realizada por la administración pública (por conducto de sus servidores, funcionarios y organismos) que de manera unilateral, constituye una situación jurídica concreta o un estado de derecho determinado, cuyos efectos son estudiados en el ejercicio del derecho administrativo.

El Acto Administrativo como una institución jurídica del Derecho Mexicano, desde un análisis conceptual, es un cúmulo de requisitos y características que, hacen del acto jurídico, un acto de naturaleza administrativa. Es decir, todos los actos administrativos, son actos jurídicos; sin embargo, no todos los actos jurídicos son actos administrativos. Esto es así, dado que el acto administrativo, dada su propia y especial naturaleza, cuenta con elementos esenciales que lo diferencian de cualquier otro tipo de acto jurídico. Y que, de ellos, se desprende la legalidad o irregularidad de este.

En ese sentido, el acto administrativo en su primer elemento de esencialidad se encuentra el “**Régimen Competencial**”; siendo este la competencia en derecho administrativo, que se traduce en el poder legal de ejecutar determinados actos, en la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración. (Fraga, 2012)

El segundo elemento esencial del acto administrativo, lo constituye la “**Voluntad Administrativa**”, la cual se traslada “*a la intención razonada y expresa de la administración pública de producir un acto especial dado, es uno de los elementos básicos del acto administrativo, que se exterioriza siempre mediante una declaración del órgano correspondiente, adoptando las formas previstas para cada especie del acto.*” (Escola, 1984)

El tercer elemento esencial del acto administrativo versa en “**La Causa o Motivo Fundatorio**”, siendo “*todas aquellas circunstancias, jurídicas y no jurídicas, que dan origen, en cada caso concreto, a una decisión ejecutoria de la administración pública de dictar ese acto; son el antecedente que lo provoca y precede, constituyendo de esa manera su razón de ser*”; mientras que el cuarto elemento esencial del acto administrativo lo es el “**Contenido u Objeto**” el cual se asimila a aquello que, con él, la autoridad ha querido disponer, ordenar o autorizar. (Pérez A. , 2003)

El quinto elemento esencial del acto administrativo lo es “**La Finalidad**”. El fin del acto administrativo es subsiguiente al acto en cuanto a su realización, de modo que, partiendo de los motivos o causas, pasando por su contenido se llega a su finalidad. Toda Finalidad debe estar sujeta a la consecución y satisfacción de un interés público.

El sexto elemento esencial lo es “**La Forma**”, que propiamente se encuentra integrada por los requisitos que ha de revestir la declaración de voluntad unilateral por parte de la administración pública. Es aquel elemento esencial que se traduce en una garantía automática prevista por la Ley que asegura la **REGULARIDAD** de la actividad pública, impidiendo decisiones irreflexivas e incompatibles en el ejercicio del poder administrativo. (Jéze, 1910)

Hacer un análisis de los elementos del acto administrativo, como concepto global de las actuaciones realizadas por los servidores públicos dentro de la actividad administrativa que le ha sido encomendada por el Estado, resulta total para reconocer cuando nos encontramos frente a una actividad administrativa de carácter irregular. Recordando que este último concepto, es fundamental para la procedencia de la reclamación por la Responsabilidad Patrimonial del Estado. No puede determinarse la irregularidad del servicio público si no se estudia a la luz de la naturaleza del acto más fundamental de la voluntad del Estado.

### **Derecho de Repetición.**

Una de las características más importantes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado la constituye la existencia del “Derecho de Repetición” pues esto involucra a los servidores públicos o funcionarios del Estado a formar parte de la reparación o de la indemnización a los particulares por su actuación irregular y deficiente.

Tal y como se ha explicado de manera anterior la Responsabilidad Patrimonial del Estado es una institución jurídica por medio de la cual el Estado asume la obligación de reparar los daños y resarcir los perjuicios que los particulares llegan a sufrir a raíz de su actividad administrativa irregular. Es evidente que el poder público del Estado se ejerce a través de su actividad administrativa, sin embargo, esta se ve materializada con los deberes que le son encomendados a los funcionarios de las diferentes dependencias de gobierno. Así entonces, el particular no tiene la obligación de reclamar una indemnización de manera personal al funcionario, si no que reclama al Estado que intervenga de manera solidaria en representación de las acciones de sus propios integrantes, para con ello garantizar la eficiencia y materialidad de la reparación del daño a los individuos. Sin embargo, esto genera una cuestión de vital importancia, ¿los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones ocasionan daños a particulares quedan exentos de responsabilidad alguna cuando el Estado intercede por ellos? La respuesta concreta es negativa.

Esto es así, porque resultaría inconcebible que los servidores públicos no hagan frente a las afectaciones que causa la deficiencia de su actividad pública. Y con ello implicaría de alguna manera soslayar la mala administración pública, y respaldar la deficiencia de las actuaciones de sus integrantes.

La figura de la repetición en la Responsabilidad Patrimonial del Estado se traduce en la facultad a la administración pública para reclamar en vía de regreso a sus funcionarios o servidores públicos la devolución por reintegro de los pagos que el Estado ha asumido por indemnización o compensación de los daños o perjuicios ocasionados a los particulares, por la actividad administrativa irregular de estos servidores.

La repetición garantiza entonces que el Estado no se quede en un estado de indefensión por asumir la obligación subsidiaria de resarcir los daños ocasionados por sus funcionarios o servidores públicos, y con ello obtener una devolución de los gastos erogados por la indemnización correspondiente. Y esto evidentemente permea en la actuación de los funcionarios del Estado, pues no quedan eximidos de su responsabilidad por su actuación deficiente

Otra manera de entender la repetición es como la acción que debe ejercer el Estado en contra del funcionario o servidor público como consecuencia de su conducta ilegal e irregular que haya ocasionado que el propio Estado asuma las obligaciones indemnizatorias frente a los particulares afectados. (Buitrago, 2002)

La repetición en esta institución involucra entonces a los funcionarios y servidores públicos en las consecuencias de los daños que han ocasionado, haciendo que el velo jurídico de las instituciones gubernamentales no se vuelvan un impedimento para que sean sancionados (a manera resarcitoria) a todos aquellos que causen perjuicio a la hacienda pública con motivo de sus acciones. Y por la otra parte, garantiza que los particulares sean indemnizados sin que las condiciones económicas o financieras de los funcionarios sean un impedimento para su materialización.

#### Fundamentos axiológicos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como una garantía constitucional.

Para hablar de la existencia de un buen gobierno, siempre resultará necesario la presencia del concepto “Estado de Derecho”. No es óbice para la mayoría ciudadana mexicana, e inclusive para diversos autores, que México vive en una situación de ausencia de Estado de Derecho en diferentes rubros jurídicos y sociológicos. Parte fundamental de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como una garantía constitucional, es la sumisión del Estado al Derecho que lo origina.

Así pues, se entiende que el Estado de Derecho, es todo Estado que sustenta su investidura de imperio en un sistema jurídico. El Estado de Derecho debe reconocer y garantizar derechos políticos y civiles a toda su población subordinada, sin ningún tipo de discriminación o exclusión injustificada. El Estado debe subsumirse al Derecho. (Strasser, 1986)

La responsabilidad Patrimonial del Estado, como institución jurídica, es por sí misma una garantía constitucional que refuerza la idea de que el Estado debe subsumirse al Derecho, atendiendo el orden jurídico que lo crea en sí. El Estado de Derecho entonces, es para la Responsabilidad Patrimonial del Estado, un faro de luz que guía a los gobernados frente al poder político del gobierno, y ello hace que el orden jurídico, se convierta en un medio de defensa para el Gobernado, y no un instrumento político.

Para poder comprender el alcance de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como coadyuvante a la existencia de un Estado de Derecho, y consecuentemente la promoción de un buen gobierno, resulta necesario estudiar aquellos principios axiológicos que la estatuyen. Pues los principios axiológicos de las instituciones jurídicas permiten visualizar en retrospectiva sus objetivos, así como su funcionalidad.

Diversos autores para la Responsabilidad Patrimonial del Estado han identificado cuatro principios axiológicos que la fundamentan; el primero es el principio de legalidad; el segundo es el principio de igualdad de cargas públicas; el tercero es el principio de responsabilidad por riesgo; y el cuarto es el principio de la Estricta Justicia y el Bien Común.

### **Principio de Legalidad:**

Es evidente para el ojo entrenado, que el principio de legalidad tiene una estrecha relación con el concepto de Estado de Derecho. E incluso sería sencillo definir al principio de legalidad como el que establece que la administración pública se encuentra sujeta al orden jurídico, y que solo puede actuar dentro de las directrices de este.

Sin embargo, el principio de legalidad para la Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta más complejo que su concepción genérica. Tomando en consideración que ese “orden jurídico” al que se encuentra sujeta la administración pública, cada día evoluciona gracias a los procesos legislativos progresivos, así como a la interpretación jurídica de los Tribunales. Es importante reconocer que la legalidad, a la luz de la Responsabilidad Patrimonial, no solo se encuentra condicionada a la literalidad de la Ley, sino que también, debe atender todas aquellas fuentes del derecho que encuadran a la actividad administrativa.

El principio de legalidad en la Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene un alcance jurídico y ámbito de vigencia de mayor escrutinio, para valorar la regularidad de la actividad administrativa. En primer término, se habla de que los actos administrativos deben someterse a las disposiciones jurídicas vigentes de carácter general, que marcan los requisitos esenciales de toda actuación administrativa; y, en segundo término, los entes de la administración pública en su actividad administrativa, deben obedecer los siguientes lineamientos: **i)** Los actos de la autoridad administrativa no pueden infringir lo dispuesto en los criterios obligatorios de nuestro máximo tribunal; **ii)** La actividad administrativa no puede vulnerar las determinaciones dictadas por autoridad de superior grado; **iii)** Las autoridades administrativas no pueden emitir actos en lo particular, que desconozcan lo que las mismas autoridades administrativas hayan dispuesto en lo general; y **iv)** Las determinaciones administrativas particulares, no pueden dictarse en contravención a determinaciones generales por autoridades de menor grado jerárquico, en el ámbito de su competencia. (Garrido, 1989)

La legalidad como principio axiológico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, resulta entonces un parámetro fundamental para juzgar la regularidad de la actividad administrativa, y con ello configurar esta responsabilidad administrativa. No obstante, la legalidad de los actos administrativos debe someterse a un examen complejo de cumplimiento y no afectación, pues no es suficiente buscar una nulidad del acto, sino que además se encuentre firme e indudablemente fuera de este principio.

### **Principio de Proporcionalidad de las Cargas Públicas:**

Este principio contempla la posible existencia de que un gobernado, sufra una afectación en su esfera patrimonial a causa de la persecución de un objetivo jurídicamente válido en beneficio de una comunidad, atendiendo intereses generales.

Cuando la administración pública en el ejercicio de sus funciones actúa en beneficio de la comunidad afectando a particulares en el trayecto, debe ser considerado como responsable de las afectaciones a ese particular. Este enunciado quita de campo jurídico la idea política de perseguir el bien común general, a costa de la afectación individual. Pues aun cuando el beneficio sea colectivo, el Estado no puede dejar de proteger a ningún gobernado. De esta teoría han surgido figuras como la expropiación gubernamental, donde la autoridad administrativa buscando el bien común e interés general de la comunidad puede privar de la propiedad a un individuo, siempre que medie una indemnización por ello.

Así entonces, si la administración pública en su ejercicio, y sirviendo intereses generales, causa a los particulares alguna lesión que éstos no tienen el deber jurídico de soportar, el Estado debe indemnizar para compensar ese “sacrificio especial” que el particular hace en beneficio de su Sociedad. (Entrena, 1965)

La proporcionalidad de las cargas públicas como principio axiológico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, radica en reconocer que los gobernados se encuentran sujetos por un contrato social donde aceptan acatar decisiones que pueden afectar sus intereses particulares en beneficio de la sociedad. Sin embargo, condiciona a la misma sociedad por conducto de los poderes del Estado a compensar al particular dichas afectaciones, que surtieron efectos para perseguir un interés general. Esta ramificación de la proporcionalidad podría incluso entenderse como un intercambio “justo” de actuaciones entre la comunidad; por un lado, el particular sufre una afectación para el buen funcionamiento de su comunidad; y por el otro lado, la comunidad de manera consecuente restituye o compensa al particular por el auxilio al interés general.

Este principio ha sido rebasado por la normatividad aplicable a los procedimientos de reclamación por la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues la ley contempla como requisito necesario la existencia de una actividad administrativa irregular para la configuración de esta institución. Y resulta evidente, que las decisiones administrativas orientadas al beneficio común de la sociedad no deben encontrarse sustentadas en la irregularidad. No menos es cierto que las decisiones tomadas por la administración pública en “beneficio de la sociedad en general” pueden encontrarse sujetas al poder político del Estado, lo que conlleva por naturaleza que la afectación al particular no sea estrictamente necesaria o justa.

### **Principio de la Responsabilidad por Riesgo:**

La responsabilidad por riesgo abarca la hipótesis de una ausencia de servicio público. Sin mayor abundamiento, este principio axiológico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado busca proteger a los gobernados ante la omisión de gobernar por parte del Estado. Resulta importante traer a colación la naturaleza del Estado desde la perspectiva del contrato social originario; los gobernamos acordamos subsumirnos a normas generales de convivencia y a la contribución del gasto público a cambio de la existencia de un Estado que garantice, por medio de sus mecanismos de administración y de manera, la protección de derechos particulares o comunales.

En ese sentido, y atendiendo el contrato social que estatuye al Estado, resultaría inconcuso que los gobernados se encuentren desprotegidos ante las afectaciones a su esfera jurídica patrimonial, derivado de las omisiones de los entes gubernamentales ante la ausencia del servicio público. Esto se traduce en que la ciudadanía, debe ser indemnizada de los daños sufridos, cuando estos devengan

de una ausencia del Estado. Si bien es cierto los daños en esta hipótesis, no son atribuibles de manera directa a la actividad administrativa irregular (porque esta es inexistente, al constituirse una omisión), también resulta cierto que los daños fueron percibidos a consecuencia de la ingobernabilidad existe. Un buen gobierno, evidentemente debe gobernar.

Por otra parte, el principio de responsabilidad por riesgo no solo debe percibirse a causa de la ausencia de la administración pública y sus funciones, sino que, además, debe considerar el riesgo ocasionado por el funcionamiento normal de los servicios públicos. (Duguit, 1926)

En la práctica actual de los procedimientos de reclamación de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, el párrafo que antecede se encuentra completamente descartado. Pues lo cierto es que esta garantía constitucional no contempla aquellas afectaciones ocasionadas a particulares por el funcionamiento correcto, jurídicamente viable y válido de la administración pública. Pues actualmente, uno de los retos que enfrenta la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, es proteger al ciudadano no solo de la actividad administrativa “ilegal”, si no también aquella que sea considerada como legal desde una perspectiva formalista, pero que los fines que persigue (aunque sean jurídicamente válidos) no son lo idóneos para la Sociedad en general. Sería atinado considerar que el Estado en primer término, debe buscar la no afectación a ningún particular por regla general, y solo permitirla cuando no exista alguna otra alternativa. Autores como el propio Duguit anteriormente citado, sostiene desde la perspectiva doctrinal que el Estado debería obligarse a indemnizar a todos los particulares afectados, independientemente de la legalidad o normalidad de su actuación.

### **Principio de la Estricta Justicia y el Bien Común:**

Este principio tiene estrecha relación con el principio de proporcionalidad de las cargas públicas, pues para hablar del bien común, es evidente que resulta necesario establecer los límites de los intereses colectivos y del individualismo. Y con ello entender el papel que juega un bien gobierno.

¿El interés colectivo debe encontrarse por encima del interés individual? Esta pregunta ha sido analizada a lo largo de la historia de la humanidad por diversos autores jurídicos, así como desde el campo de la filosofía general. No obstante, para efectos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estos dos conceptos no son incompatibles u opuestos el uno del otro, pues el bien común debe ser entendido como un fundamento axiológico abierto, que alude a que el interés colectivo siempre debe comprender el interés individual. Y que, al vivir en sociedad, el interés individual siempre se encontrará armonía con el interés colectivo.

La administración pública tiene dos obligaciones fundamentales; atender las necesidades de los particulares y propender al bien común. Si el Estado olvida observar los intereses generales de la colectividad, y solo atiende las necesidades particulares se corre el peligro de volverse un Estado individualista; y por el otro lado, si el Estado ignora los intereses particulares atendiendo únicamente las causas colectivas, el Estado podría caer en el colectivismo. (Pedro, 1941)

Atendiendo a lo anterior, el principio de estricta justicia y bien común establece de manera contundente que el interés colectivo y el interés individual deben subsistir en armonía, y que no debe existir inclinación alguna por parte del Estado al gobernar. La comunidad no puede encontrarse satisfecha en su totalidad si un miembro de ella en lo individual sufre las decisiones de

la administración pública. En consecuencia, si existieren daños individuales, deben ser reparados para restaurar el equilibrio entre el individual y la colectividad.

Este fundamento axiológico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene un objeto de inclusión de los particulares en los asuntos de la colectividad, y viceversa. El bien común no puede existir si se prescinde de los intereses individuales o colectivos, pues tanto la colectividad como los individuos se benefician uno del otro. La Responsabilidad del Estado entonces, funge como un agente estabilizador y nivelador que persigue el bien común, sin pasar por encima de ninguno de los sujetos que se involucran.

La estricta justicia entonces reconoce el derecho más fundamental de los gobernados frente al Estado, donde la administración pública no puede inclinar su balanza en mayor beneficio de uno o de otro, sino que debe considerar todos y cada uno de los derechos de los integrantes de su comunidad, así como los derechos colectivos que evidentemente tienen impacto en lo particular.

### Sistemas que reconocen la Responsabilidad patrimonial del Estado en el mundo.

Tal y como fue narrado en los antecedentes históricos de este documento, es hasta la reforma del año 2002 cuando México incluyó en su sistema normativo constitucional la garantía de reparación por la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Y si bien no puede considerarse como una reforma constitucional relativamente nueva en su legislación (pues han transcurrido más de veinte años desde su acontecimiento) lo cierto es que dicha garantía si resulta relativamente nueva en su aplicación y uso por los gobernados mexicanos, pues existen hasta el día de hoy algunas Entidades Federativas que no han regulado esta institución jurídica en sus ordenamientos locales; lo que ha obligado a nuestros máximos tribunales a establecer lineamientos de validez y aplicación en aquellos estados en donde la Responsabilidad Patrimonial del Estado no ha sido adoptada.

No obstante, en el marco internacional hay diversas naciones que han adoptado, o en su caso determinado no adoptar esta institución en su marco normativo (ya sea a nivel constitucional como una garantía fundamental, o en su caso dentro de los ordenamientos legales ordinarios). Al respecto de este estudio, la comparativa internacional a lo largo de la historia siempre es útil para vislumbrar los retos de nuestro país ante el avance del Estado de Derecho donde se le otorgan cada vez más herramientas de defensa a los gobernados frente al poder político.

Este análisis de los diferentes sistemas jurídicos de las naciones se hace a manera de retrospectiva, pues se busca una comparativa con el proceso histórico de nuestro país, así como el desarrollo histórico de la institución a lo ancho del globo.

### **Antecedentes del Sistema Jurídico Italiano.**

En primer término, resulta prudente traer a estudio el sistema **italiano** de responsabilidad patrimonial del Estado en retrospectiva. Pues al rededor del año 1848 en Italia se estilaba que los conceptos de soberanía y la responsabilidad del Estado, eran ideas jurídicas distantes e incompatibles entre sí.

El Estatuto Albertino<sup>3</sup> en Italia no contenía ninguna disposición normativa fundamental que contemplara la existencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a cargo de la administración pública o de sus agentes públicos. En consecuencia (y como ha ocurrido en muchas naciones, incluyendo la francesa) los máximos tribunales a través de la jurisprudencia tuvieron la tarea de acarrear la figura de la responsabilidad al derecho público. Y no es hasta en año de 1948 cuando se constitucionalizó la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el artículo 28 de su Constitución. Precepto que establece que los funcionarios y agentes del Estado serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas de los actos realizados con lesión de derechos. (Castro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2000)

Del precepto narrado en el párrafo que antecede, se establece de manera clara y contundente que el Constituyente Italiano ha adoptado dentro del derecho administrativo público la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Donde se reconoce la viabilidad de reparar e indemnizar los daños ocasionados por una mala administración pública a sujetos de derecho.

### **Antecedentes del Sistema Jurídico Inglés.**

En el Reino Unido en hasta antes del año de 1947 subsistía un principio medieval según el cual “el rey no puede hacer el mal” o su texto original en inglés “the king can do not wrong”, lo que implicaba de manera anticuada que el Estado no era sujeto de responsabilidad, atendiendo a que el sistema monárquico contaba con una especie de inmunidad judicial en sus decisiones. (Castro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2000)

No obstante, hasta el año de 1947 existió una reforma legislativa de su sistema jurídico, donde se estableció que la Corona inglesa debía tener el mismo tratamiento que un particular ante los daños de sus agentes en la administración pública frente a los gobernados. Así como por el incumplimiento de las obligaciones del Estado con sus gobernados.

La reforma a que hace referencia fue sustentada en la creación de una ley denominada como “Crown Proceedings Act” y se reconocía el derecho de demandar judicialmente a la corona por los actos tomados en ejercicio del servicio público. Por lo que se entiende que el Sistema de Responsabilidad Patrimonial a cargo de la corona es por fin reconocido dentro de su Derecho Público.

### **Antecedentes del Sistema Jurídico Alemán.**

Es de decirse que el sistema jurídico alemán, en una perspectiva histórica, ha sido de los más avanzados y completos en el reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado dentro de su normatividad ordinaria. Sin embargo, y como en todas las naciones de referencia, ha subsistido el problema de adicionar esta institución dentro de la esfera de su derecho público. Pues como ha acontecido en la mayoría de los sistemas de responsabilidad a cargo del Estado, inicialmente solo era reconocida la obligación de reparación e indemnización dentro del orden jurídico civil regular. Pero este orden jurídico solo contempla la actuación ilegal de los funcionarios a cargo del Estado.

---

<sup>3</sup> Ley Fundamental de la Nación Italiana que regía a partir de su unificación en el año de 1848, donde se creó una monarquía constitucional.

El código civil alemán dentro de su artículo 839 establecía que los funcionarios eran sujetos de responsabilidad si infringía dolosa o culposamente daños a terceros con motivo de su deber público. Posteriormente en el año de 1919 fue reformado su artículo 131 Constitucional, por el que se dispuso que, si el funcionario infringía los deberes públicos encomendados por el Estado, y la responsabilidad alcanzaba al Estado o a la dependencia a cuyo servicio se alcanzare el funcionario. (Forsthoff, 1958)

La reforma descrita anteriormente se desprende que el Estado asumía la responsabilidad originaria respecto de los daños ocasionados por sus funcionarios, cuando estos derivaban de una violación a los deberes públicos que le fueron encomendados, o sea, de las funciones que por su cargo está obligado a procurar. Este criterio se sostuvo décadas después en la Ley Fundamental de Bonn <sup>4</sup>en su artículo 34.

### **Antecedentes del Sistema Jurídico Estadounidense.**

Como resulta evidente, este sistema jurídico guarda íntima relación con el sistema jurídico inglés, pues incluso por mucho tiempo subsistió el enunciado “the king can do not wrong”, a pesar de que los Estados Unidos nunca tuvo un sistema monárquico. (García de Enterría & Fernández, 1991)

Sin embargo, es importante recordar que parte del sistema judicial de Estado Unidos no se encuentra únicamente en el derecho sustantivo de sus leyes, sino que también actúa acorde a un sistema de precedentes que sirven como guía de resolución para los Juzgadores, y con ello establecer una gama normativa como fuente de derecho, donde existieron casos en los que los ciudadanos norteamericanos intentaron reclamar indemnizaciones y compensaciones al Estado.

Ante esta falta normativa, el congreso de los Estados Unidos creó una Ley en el año de 1922, por medio de la cual se reconocía el derecho de los particulares de acudir a diferentes departamentos del poder ejecutivo y solicitar una indemnización. Y las dependencias podía otorgar indemnizaciones de hasta mil dólares siempre que el daño fuera de carácter patrimonial y propietario; no de carácter persona. Y esto estaba sujeto a la condición de que el propietario se abstuviera de ejercer acciones y darse por compensado. (Carrillo, 1973)

No obstante, el sistema de reclamaciones al Estado por daños y perjuicios es uno de los más sonados y observados a nivel internacional, pues si bien es cierto que dichas indemnizaciones aún no forman parte del derecho público de esa nación por continuar sujetas al derecho civil ordinario, las mismas han resultado altamente eficientes para los gobernados. Pues han sido noticias famosas y conocidas las diversas reclamaciones donde se han conseguido indemnizaciones de alto valor pecuniario.

### **La Responsabilidad Patrimonial del Estado y Buen Gobierno.**

El concepto de “Buen Gobierno” ha sido estudiado por infinidad de autores y doctrinarios en el campo jurídico. El buen gobierno puede conceptualizarse de manera amplia en una buena gestión de la vida pública en la administración encomendada a los entes del Estado, que se encuentra en

---

<sup>4</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada en el año de 1949 y actualmente vigente.

armonía con los preceptos que estatuyen un Estado de Derecho. Parte del parámetro para establecer que la administración pública es realizada de manera correcta o “buena” se hace consistir en la protección que el Estado les da a los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. (Aguilera, 2021)

De otra manera, y desde una perspectiva del derecho administrativo, el buen gobierno atiende la prosecución de los fines del Estado que se encuentran incorporados en los textos constitucionales o normativos ordinarios a través de su propia función administrativa. La función administrativa es al buen gobierno, lo que las garantías constitucionales a los derechos humanos.

No es repetitivo indicar que el buen gobierno tiene una estrecha relación con la existencia y el respeto al Estado de Derecho si se analiza desde la perspectiva de la administración pública, y sus ejes rectores de protección a los gobernados. Recordando que el Estado de Derecho se puede encuadrar como una sumisión del poder del Estado a las disposiciones normativas que lo constituyen y regulan, así como aquellas que protegen a la ciudadanía en general.

Para efectos de esta investigación, sería dable conceder que el buen gobierno es aquel que garantiza la efectividad del Estado de Derecho, y consecuentemente que el Estado cumple de manera íntegra y eficiente con la finalidad de su existencia frente a los ciudadanos y a los intereses colectivos. Si la administración pública entonces se atiene estrictamente a los ordenamientos legales, el gobernado se encuentra en un estado de protección jurídica, que resulta pilar fundamental del Estado de Derecho. (Dermizaky, 2000)

La Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene muchas connotaciones en cuanto hace al Estado de Derecho y el buen gobierno del mismo Estado, no menos es cierto que existen muchas interrogantes por parte de la comunidad estudiantil en general, pues algunos dirían que la potestad punitiva del propio Estado es insuficiente, e incluso disfuncional para garantizar la existencia de un buen gobierno.

Tales preocupaciones han sido bien identificadas por (Marín, 2004), pues señala que la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México enfrenta un cambio drástico en el que se pasa de un régimen de irresponsabilidad absoluto del Estado frente a sus gobernados, a un sistema de responsabilidad estricta por su actividad administrativa, sin que ni siquiera se hayan establecido de manera clara los parámetros de calificación dentro de la legislación administrativa aplicable; y se considera que el nuevo sistema de Responsabilidad puede conducir al peligroso camino de que el Estado se transforme en un sistema de seguridad social que deba soportar los daños en que haya intervenido causalmente un agente público.

Si bien no se comparte la preocupación del autor que se describe en el párrafo que antecede, lo cierto es que plantea cuestionamientos completamente válidos. ¿Hasta dónde se encuentra la línea limitante de la Responsabilidad del Estado frente a las actuaciones de los agentes de gobierno? Pues esta premisa podría aplicarse a cualquier malfuncionamiento de la administración pública, sin embargo, es de considerar que ese es uno de los objetivos principales de esta institución jurídica. Pensar en absolutos en cuanto hace a la responsabilidad solidaria del Estado no debe ser un tema de alarma jurídica, pues este artículo sostiene que absolutamente toda actuación gubernamental debe encontrarse al escrutinio de la utilidad pública y del buen gobierno, y que no debe existir una limitante para que los gobernantes reclamen ser indemnizados por los daños que sufran con motivo de la mala gestión gubernamental.

Es evidente que una de las cargas jurídicas y políticas de esta institución, es arrinconar al poder público a actuar en completo acatamiento del Estado de Derecho, y la garantía de los derechos humanos mediante los mecanismos más eficaces. Y que estas actuaciones no puedan ser soslayadas por temas subjetivos que solo funcionen para proteger a los funcionarios públicos; sino por el contrario, que los servidores públicos se encuentren siempre pendientes de que su actividad administrativa no constituya ningún agravio a ningún individuo.

Desde la perspectiva de la administración pública, una de las preocupaciones de la implementación de esta institución de Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado, es que las arcas públicas se agotarían pagando indemnizaciones constantes y continuas a los ciudadanos (Serra, 1972), dado que la crisis de gobernabilidad en México no es un hecho desconocido para nadie, ni siquiera para el propio Estado. A consideración de esta redacción, esta es una de las razones más absurdas que han impedido una verdadera evolución del sistema jurídico de responsabilidad. Pues la verdadera preocupación de la administración pública no debería concentrarse en como pagar indemnizaciones a los particulares que han sufrido daños por su servicio público; por el contrario, el verdadero debate debería centrarse en reconocer el problema de gobernabilidad en el país y buscar mecanismos que hagan más eficiente y de respeto al estado de derecho, la actividad administrativa del poder gubernamental del Estado.

Lo que conlleva a una segunda preocupación, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado pueda generar una paralización o hipertrofia del servicio público, pues puede provocar entre los agentes del Estado una preocupación o temor de actuar, porque pudieran llegar a considerar que el propio Estado en ejercicio de la acción de repetición en vía de regreso los pueda destituir de su cargo, o en su caso, que se les reclame el reintegro de la indemnización pagada por el Estado a los particulares por los daños generados con su ilegal conducta. (Castro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2000) Afirmación que tampoco se comparte, sin embargo es entendible pensar en la inacción de los agentes de la administración pública, por temor a las represalias de sus actuaciones irregulares. No obstante, y a consideración de esta redacción nuevamente, el debate no debería centrarse en modificar la Responsabilidad Patrimonial del Estado para que sea más accesible con los servidores públicos, sino por el contrario, esta herramienta jurídica debe ser analizada como un medio de motivación y condicionamiento conductual para los agentes del Estado, que sean conocedores que las consecuencias de actuar en la ilegalidad o irregularidad los pueden alcanzar a ellos en lo particular, y que el velo de imperio que los protege no es inexorable para la ciudadanía.

Parte de poder garantizar un buen gobierno (atendiendo los principios que comprenden el Estado de Derecho) es reconocer la existencia de contrapesos que contrarresten el poder político absoluto de la administración pública. En México, por ejemplo, desde la perspectiva constitucional, se ha optado por adoptar un sistema de gobierno de división de poderes donde se garantiza la habilidad de exigencia del buen desempeño inter-poderes; así como el posible combate de determinaciones de imperio que sean contrarias al Estado de Derecho, para así no dejar en un estado de completa sumisión a los gobernados.

Sin embargo, estos contrapesos, provienen de manera directa del propio Estado en su manifestación gubernamental (con independencia de la división de poderes) lo que permea en la confiabilidad de la ciudadanía sobre su eficiencia y alcance. La acesión de los gobernados a volverse un contrapeso desde una posición institucional ha resultado complicada, pues lo cierto es que, la forma más

popular y reconocida por la ciudadanía para combatir las irregularidades de la administración pública, siempre ha sido por excelencia la actividad política, incluso electoral.

Es por ello por lo que la Responsabilidad Patrimonial del Estado debe ser considerado como un contrapeso que puede ser accionado por los gobernados, sin necesidad de involucrarse en la actividad política o electoral. Pues si bien formalmente esta institución no produce una limitante de acción al poder del Estado, lo cierto es que materialmente si lo hace. Pues de la propia posibilidad de que los particulares puedan accionar estos mecanismos, eventualmente tiene que crear una modificación conductual de la administración pública. Uno de los objetivos de la facultad sancionadora del Estado, se traduce en que aquel que infringe las normas sea castigado para que no repita las mismas conductas que lo llevaron ante un Juzgador. Este principio debe atenderse para todo el poder punitivo del Estado, pues una vez que las dependencias del gobierno sean “castigadas” a manera resarcitoria, aprenderán de la experiencia, y eso implicará que no se repitan las mismas conductas que afectaron a un particular, lo que conlleva que todos los demás particulares se beneficien de ese aprendizaje, pues se encontrarán en una situación de protección mayor.

Adicionalmente, se ha señalado que la acción de repetición es una herramienta de contrapeso a la corrupción y a la impunidad (Cambero, 2021) pues de acuerdo con el sistema normativo que regula toda la hacienda pública, así como la naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Estado debe buscar el reintegro de la indemnización pagada a los particulares a causa de su actividad administrativa irregular. Esto conlleva indefinidamente, a que el Estado tendrá la obligación de buscar sancionar de manera resarcitoria a aquellos de sus agentes que no actúen bajo las directrices de un buen gobierno.

### Consideraciones Finales.

Es evidente que aún queda un camino largo por recorrer para lograr una verdadera efectividad de la Responsabilidad Patrimonial del Estado; pues en el mundo fáctico aún existen deficiencias que ni la ley ni la jurisprudencia han logrado subsanar. No obstante, esta herramienta es un halo de luz para los gobernados que han sufrido alguna afectación en su esfera jurídica a causa de la crisis de gobernabilidad en la que vive nuestro país.

Tal y como fue estudiado y encaminado, esta institución jurídica cuenta con elementos teóricos que permiten impulsar la existencia de un buen gobierno, y que incorporarla a nuestro derecho positivo resulta un mecanismo complementario a los esfuerzos por mejorar el funcionamiento de la administración pública, respecto de la prestación de servicios públicos. Pues eventualmente, esto desembocará en establecer medios y parámetros para establecer un nivel mínimo aceptable de la calidad en el desempeño del servicio.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, contrario a lo establecido por los criterios estudiados en la sección que antecede, no debe ser visualizada como un sistema de hipertrofia o de paralización de la administración pública; pues más allá de estos temores, es necesario abrazarla como un elemento de organización y disciplina, como un método para nivelar ajustar la relación entre el poder del Estado con la seguridad jurídica de los gobernados.

Es evidente que entre más efectiva sea institución, es decir, entre más accesible sea para los gobernados, la administración pública cuidaría con mayor cautela sus actuaciones frente a los gobernados, pues además de que los daños causados impactarían directamente en las partidas presupuestales de las diferentes dependencias gubernamentales, también implicaría responsabilizar a los agentes que incurrieran en faltas o en actuaciones irregulares, y con ello resarcir la cuenta pública, sin tener que poner al afectado en una situación jurídica de imposible reparación. Pues es evidente que el Estado a través de sus facultades de imperio, tiene mayores oportunidades de sanear su cuenta pública; que el particular de obtener una indemnización directa de los agentes del gobierno.

Inicialmente parecería que la Responsabilidad Patrimonial del Estado, constituye una carga de gasto público que eventualmente es saciada por las contribuciones de los gobernados. Y que parecería muy costoso para las instituciones encontrarse saneando las indemnizaciones que se originen con motivo de la actuación administrativa irregular de sus agentes; no obstante, se considera que en un futuro (y con la correcta implementación de estos mecanismos) los organismos gubernamentales mejoren su función pública, pues se empeñarían más en mejorar sus sistemas y actuaciones bajo la promesa de que el gobernado no tendría razones para reclamar indemnizaciones.

Por último, es de reconocer que nadie puede negar el concepto tan llamativo que entraña la reparación del daño como un medio de impartición de justicia a los individuos. Parte del mejoramiento del gobierno en México, implica que los gobernados tengan una verdadera sensación de justicia aún sobre el poder del Estado. Y que estos mecanismos no solo motiven a los funcionarios a actuar de una manera más adecuada, si no que los gobernados también se involucren en el funcionamiento de las instituciones. Que los gobernados tengan motivos (más allá de éticos o de deber ciudadano) para reclamar un mejor desempeño de las dependencias del Estado; que los individuos, tengan todavía más razones para exigir un buen gobierno.

## Bibliografía

- Cambero, G. (2021). Responsabilidad Patrimonial del Estado: contrapeso al poder exorbitante de la Administración pública mexicana. *Revista de Derecho* , 105-122.
- Carrillo, A. (1973). *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Castrejón, G. (28 de Marzo de 2023). *Universidad Nacional Autónoma de México*. Obtenido de Programa de Posgrado en DERECHO: [http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci\\_vmda/ponencias/GabinoCastrejon.pdf](http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/GabinoCastrejon.pdf)
- Castro, A. (2000). *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México, D.F.: Porrúa.
- Castro, A. (2005). *Nueva Garantía Constitucional*. México: Porrúa.
- Leguina, J. (1983). *La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Leguina, J. (10 de Enero de 2023). *Archivo Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de Jurídicas UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1392/4.pdf>
- Leiva, J. I. (2008). Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado legislador y su aplicación al caso chileno. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, 137-154.
- Aguilera, G. (2021). Buen gobierno y derechos humanos en México. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 20-40.
- Buitrago, S. (2002). *Acción de Repetición*. Cúcuta: Lyto Impresos S.A.

- Delgadillo Guitérrez, L. H. (2006). La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano. En M. A. López Olvera, *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia* (pág. 67). México: UNAM.
- Dermizaky, P. (2000). ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO. *Ius et Praxis*, 145-151.
- Duguit, L. (1926). *Las Transformaciones del Derecho Público*. Madrid: Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera.
- Entrena, R. (1965). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- Forsthoff, E. (1958). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Fraga, G. (2012). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (1991). *Curso de Derecho Administrativo tomo II*. Madrid: Civitas.
- Garmendia, X. (23 de Febrero de 2024). *Investigaciones Histórico TFJA*. Obtenido de Tribunal Federal de Justicia Administrativa : <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/laresponsabilidadsignificadoeimplicacioneseticas.pdf>
- Garrido, F. (1989). *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I*. Madrid: Tecnos.
- Jéze, G. (1910). *Éléments du Droit Public Et Administratif*. Paris: Forgotten Books.
- Marín, J. C. (2004). *Brevarios Jurídicos*. México: Porrúa.
- Monsalvo, A. (2018). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México: Porrúa.
- Ochoa, M. (2011). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños causados por la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Pedro, A. (1941). *Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Córdoba: Ediciones del Profesional.
- Pérez, A. (2003). *Teoría General del Acto Administrativo*. México: Porrúa.
- Rojina, R. (2011). *Compendio de Derecho Civil III: Teoría General de las Obligaciones*. México: Porrúa.
- Sandoval, R. (2014). *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*. México: Fontamara.
- Santos, J. (1963). *Derecho de daños*. Madrid: Revista de derecho privado.
- Serra, A. (1972). *Derecho Administrativo. Doctrina*. México: Impresora Galve.
- Strasser, C. (1986). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Distrito Federal: Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tenorio, I. (16 de Febrero de 2024). *Histórico de Investigaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. Obtenido de Tribunal Federal de Justicia Administrativa: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/responsabilidadpatrimonialdelestado.pdf>