



**Revista de
Derecho**

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH ARTICLE

<https://dx.doi.org/10.14482/dere.55.344>

Responsabilidad Patrimonial del Estado: contrapeso al poder exorbitante de la Administración pública mexicana

*Patrimonial Responsibility: Counterweight to the
Exorbitant Power of the Mexican Public Administration*

GUILLERMO CAMBERO QUEZADA

Doctor y maestro en Derecho Público por la Universidad de Nantes, Francia.

Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Guadalajara, México.

Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI-CONACYT), México (2017-2021).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6392-1806>. guillermo.cambero@edu.uag.mx

Resumen

La responsabilidad patrimonial del Estado ha introducido importantes innovaciones en el ordenamiento jurídico mexicano en épocas recientes, lo que ha favorecido el desarrollo del derecho administrativo nacional. Así, el particular que ha sufrido daños y perjuicios puede obligar a la administración pública mexicana a indemnizarlo. Sin embargo, los alcances de dicha figura en México aún son limitados debido a un gran desconocimiento por parte de los especialistas del derecho en México, así como su funcionamiento y la aplicación de la ley en la materia. Este artículo analiza las características principales del régimen responsabilidad patrimonial del Estado desde la teoría del interés general, teniendo como objetivo entender la función de la Administración pública dentro de un contexto de legalidad y Estado de derecho, evitando así las malas prácticas de la Administración pública, con la finalidad de que actúe dentro del marco del derecho.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad patrimonial del estado, indemnización, control administrativo, defensa de los particulares, Interés general, falla del servicio.

Abstract

State liability has introduced significant innovations in the Mexican legal system in recent times, which has favored the development of a national administrative law. Thus, the individual who has suffered damages may compel the Mexican public administration to compensate him. However, the scope of this figure in Mexico is still limited due to a great lack of knowledge on the part of law specialists in Mexico. This article analyses the main characteristics of the state liability, with the aim of understanding the role of public administration within a context of legality and the rule of law, thus avoiding the bad practices of the public administration, so that they act within the framework of law.

KEYWORDS

State patrimonial responsibility, compensation, administrative control, defense of individuals, general interest, failure of service.

I. INTRODUCCIÓN

El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado es relativamente nuevo y poco explorado en México que, por su misma esencia, no cesa de progresar¹, además de ser complejo y cambiante (de acuerdo con los estudios de Castro Estrada, 2003, p. 205). Esta garantía fue concebida en Francia a finales del siglo XIX, asignando una función sancionadora y de reparación, y que en el ámbito nacional mexicano ha seguido la misma lógica, al introducirse la reforma constitucional de 2002² que crea la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, heredera del sistema jurídico español (Pulido Quecedo, 2010, p. 29), y la cual establece que

no puede ser regida por los principios que se encuentran establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular en relación a los daños causados a los particulares por los actos de las personas que el Estado emplea para el servicio público³.

Lo anterior se confirma en la Constitución mexicana en el último párrafo del artículo 109, el cual establece

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. (Cid Cabello, 2014, p. 29)

Aunado a lo anterior, el juez nacional mediante su labor jurisprudencial ha venido a reforzar la responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía de seguro de riesgo social⁴, es decir, una

¹ El 6 de noviembre de 2020 se publicó la última tesis aislada (sentencia que emite criterios por un tribunal colegiado o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en pleno o en salas, interpretando algún precepto legal pero que no ha alcanzado a ser obligatoria en el sistema jurídico nacional).

² Transitorio de la adición constitucional del antiguo artículo 113, párrafo 2 (actualmente 109, párrafo V) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 14 de junio de 2002: "Único. (...) La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, con el fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial".

³ Solución propuesta por el Tribunal de Conflictos francés, decisión *Blanco*, 8 de febrero de 1873.

⁴ Al respecto, a modo de ejemplo lo proporciona la jurisprudencia mexicana, la cual establece: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL", que establece responsabilidad por negligencia por parte de los servicios hospitalarios "cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haber actuado de manera irregular se configura, por un lado, la responsabilidad

función de “precio a pagar” por los actos irregulares del Estado (Fierro y García, 2009, p. 17). La responsabilidad patrimonial del Estado es, ante todo, una responsabilidad por falla en el servicio, y que aún no ha logrado abrir camino en México la responsabilidad sin falla o de manera regular en la prestación del servicio (Pantaleón Prieto, 1994, p. 237), a pesar de que la rige el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad, y fuera uno de los principios fundamentales en la instauración de dicha garantía constitucional (Castro Estrada, 2003, p. 142).

Lo anterior ha establecido una complejidad de soluciones, en las cuales se ha tomado en consideración las necesidades del servicio, el arbitraje por el juez entre los “derechos del Estado” y “los derechos de los particulares” (Marín González, 2004, p. 26), lo que ha permitido un crecimiento considerable en la protección de los administrados contra las acciones que generan daños por parte de la Administración, sobre todo en relación con los daños patrimoniales, físicos y morales y la reparación integral de los mismos (Cueva Carrión, 2015, p. 46). En ese sentido, la doctrina sostiene que uno de los presupuestos o requisitos *sine qua non* para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de una relación de causalidad material entre el daño antijurídico –contra el particular o el gobernado– (Quintana López y Casares Marcos, 2013, p. 62) y la acción u omisión de la entidad pública u órgano administrativo⁵. El sistema jurídico mexicano es coincidente con lo anterior dentro la aplicación del derecho positivo (tanto en la Constitución mexicana como su ley reglamentaria), ya que para la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, esta debe ser objetiva y directa (redacción establecida en la Constitución mexicana), y se requiere para su demostración, de acuerdo con la Constitución mexicana, básicamente la existencia de un *daño antijurídico* (causado o afectando a un particular), generado por una *actividad administrativa irregular* de las autoridades públicas (un acto administrativo lesivo), que le sea imputable al Estado, y en la que exista una *relación de causalidad* entre el daño antijurídico y acto administrativo irregular del ente público, del cual se desprende la imputabilidad estatal (para una comparación con Colombia ver Armenta Ariza, 2009, p. 88). En la sección 1 ana-

del Estado de resarcir el daño y, por otro, se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. Ahora bien, la actividad irregular de referencia también comprende la deficiente prestación de un servicio público; de ahí que la actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social del Estado (IMSS e ISSSTE) que cause un daño a los bienes o derechos de los pacientes, sea por acción u omisión, queda comprendida en el concepto “actividad administrativa irregular” a que se refiere el citado precepto constitucional y, por ende, implica una responsabilidad patrimonial del Estado”. época: décima época, registro: 2003393, instancia: Primera Sala, jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, administrativa, tesis: 1a./J. 129/2012 (10a), p. 899.

⁵ Entre los sistemas doctrinales y jurídicos que sostienen esta responsabilidad patrimonial lo encontramos en Francia, España y Colombia. (Nota del autor).

lizaremos la naturaleza y evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en México y en la 2 los problemas y retos que se representan para el reforzamiento de esta figura jurídica.

II. FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En las siguientes subsecciones analizaremos, primero, la responsabilidad del Estado en el marco jurídico nacional mexicano (1.1), y en subsecciones 1.2 estudiaremos la responsabilidad por falla de servicio, que se ha confirmado por jurisprudencia nacional mexicana, pero sin integrarse en la ley o como un régimen de responsabilidad patrimonial.

El marco jurídico mexicano

La institución de la responsabilidad objetiva del Estado —muy diferente del entendimiento en el régimen jurídico colombiano (Armenta Ariza, 2009, p. 95)— ha carecido de claridad conceptual y terminológica. La teoría del riesgo puede ayudar a esta clarificación en México, ya que la objetividad establece la ausencia de intencionalidad dolosa (Broyelle, 2008 p. 1514), es decir, el fundamento de la responsabilidad se encuentra en el hecho que produjo el resultado dañoso, sin importar si este fue cometido con culpa o dolo. Lo relevante para establecer una responsabilidad es la presencia del daño y la relación de causalidad entre el hecho o acción ejercida de manera irregular y el daño. Debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil (Burrue Huerta, 2009, p. 72). La jurisprudencia mexicana mantiene el principio de que

cuando el artículo 113 constitucional (hoy 109, último párrafo) alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular «con motivo de su actividad administrativa irregular», abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración⁶.

No es necesario buscar si la persona quien realizó la acción lo hizo de una forma dolosa o negligente en México:

⁶ Responsabilidad Patrimonial del Estado. Diferencia entre Responsabilidad Objetiva y Subjetiva. Época: novena época, registro: 169428, instancia: pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, materia(s): constitucional, tesis: P./J. 43/2008, p. 719.

La responsabilidad objetiva prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido. Basta éste para que su autor sea responsable cualquiera que haya sido su conducta, haya habido o no culpa o dolo de su parte. Es el hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso el que genera la responsabilidad. (Fernández Fernández, 2010, p. 46)

Para indemnizar el perjuicio solo basta con demostrar por parte del particular la realización de una actividad administrativa irregular y el nexo de causalidad entre ese actuar o esa omisión y el daño (Quintana López y Casares Marcos, 2013, p. 62).

Lo directo, en la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, es la actualización del antiguo artículo 1927 del Código Civil federal de 1928 mexicano (hoy derogado), que establecía una responsabilidad indirecta del Estado, ya que este tenía la obligación de responder

del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos 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 público.

Dicho artículo civil tenía su fundamento en la teoría de la culpa y el concepto de daño ilícito, la cual que prevaleció hasta 2002, cuando se introduce la responsabilidad patrimonial del Estado de forma directa, es decir, respondiendo la institución y no el funcionario público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN), por medio de por jurisprudencia establece que la responsabilidad objetiva y directa —heredado del sistema español (ver Quintana López y Casares Marcos, 2013, p. 46)— es aquella

en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración⁷.

Se hace la anterior precisión por que el antiguo sistema civil de responsabilidad patrimonial del Estado establecía la subjetividad o la culpa del funcionario público (sujeto) y no del ente admi-

⁷ 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. Época: novena época, registro: 169424, instancia: pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX-VII, junio de 2008, materia constitucional, tesis: P./J. 42/2008, p. 722.

nistrativo (objetivo), lo cual prevaleció hasta 2002 en México. Además, en el sistema jurídico mexicano, lo directo significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, estos podrán reclamarla directamente al órgano administrativo y no al funcionario público, 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 al servidor público una indemnización. Todo lo anterior fue una serie de adaptaciones únicamente fundamentadas en el derecho español (Marín González, 2004, p. 15), y sin consultar otros regímenes de responsabilidad patrimonial, como el colombiano o el francés.

El siguiente elemento de la responsabilidad patrimonial se encuentra en la actividad irregular, y es la que ha generado el mayor debate. El fundamento de mantener un sistema de responsabilidad patrimonial basado en un acto irregular únicamente se explica por el dictamen de adición del párrafo segundo del antiguo artículo 113 (hoy 109, último párrafo) de la Constitución emitido por Senado, el cual establece lo siguiente:

No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio, por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto⁸.

Ahora bien, la SCJN mediante jurisprudencia de 2014 confirma lo expuesto por el Senado en 2001, y establece que

esa delimitación podría estar sujeta a revisión posterior con base en el desarrollo de la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, lo cierto es que extender su ámbito protector a los actos normales o regulares de la administración pública sólo puede tener efectos mediante reforma constitucional, por lo que esa ampliación protectora no puede establecerse a virtud de ley reglamentaria u otras normas secundarias, pues con ello se contravendría la esencia que inspiró esta adición constitucional⁹.

Reafirmado así que la responsabilidad patrimonial del Estado en México excluye los casos en los que el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública, a diferencia de

⁸ *Dictamen preliminar aprobatorio de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos* de la H. Cámara de Senadores que aprueba la adición constitucional de la responsabilidad patrimonial en México.

⁹ Responsabilidad Patrimonial del Estado. Su regulación Constitucional excluye la actividad administrativa regular o lícita de los entes estatales. Época: décima época, registro: 2008114, instancia: Segunda Sala, Tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, materia administrativa, tesis: 2a./J. 99/2014 (10a), p. 297.

otros sistemas jurídicos que incluyen los actos normales o regulares de la Administración pública y será el juez mexicano quien tendrá que ir contemplando diversos regímenes de responsabilidad patrimonial, como ha sucedido en Francia, España o Colombia.

Una de las fallas en cuanto a lo objetivo en el sistema jurídico mexicano se encuentra en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual menciona aún el concepto de falta grave, aunque no aplicado directamente a la concepción teórica de concepto del sistema francés o español (que tiene una idea de riesgo), y que no se encuentra vinculado con las actividades del servicio público. La redacción la ley mexicana en mención se centra en la legalidad de los actos administrativos, ya que el artículo 6 de la ley en comento establece lo siguiente:

(...) La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando: I.- Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; II.- Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave; y III.- Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V¹⁰ de esta Ley.

Por lo cual la ley establece aún un concepto de culpa o negligencia, la cual debería haber quedado, en principio, superado al introducir la responsabilidad patrimonial objetiva y directa en 2002, y los altos tribunales mexicanos aún no se han pronunciado sobre su constitucionalidad, y que aún el particular afectado debe demostrar la falta grave (culpa) de la administración pública.

Pese a los esfuerzos por definir las líneas generales de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, y en su afán por distanciarse del derecho civil, la doctrina y la jurisprudencia administrativas utilizan distinciones falsas que, en principio, parecieran mostrar enormes diferencias con la responsabilidad en derecho civil, pero que, en el fondo, solo consiguen crear confusión terminológica donde las soluciones son idénticas para ambas ramas del derecho. Lo anterior debido a la poca claridad, falta de especialistas y la emergencia del derecho administrativo como una materia exorbitante, con sus propias características, diferente del derecho civil (ver Cambero Quezada, 2016, p. 16). Además, el sistema de responsabilidad del Estado en México sigue siendo confuso, y por tal motivo es necesario analizar conceptos aún no incorporados al sistema jurídico mexicano, como la responsabilidad por falla de servicio, que podría ayudar a clarificar los errores terminológicos de la responsabilidad patrimonial del Estado y generar nuevas bases para el mejor entendimiento de dicha figura jurídica en México.

¹⁰ "V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades".

La falla de servicio como elemento objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado

La responsabilidad por falla de la Administración pública significa que esta última debe responder no solamente de sus propias fallas, lo que se conoce como “falla de servicio”, que en términos generales corresponde a una falla de la Administración como organización. En otros países, como Colombia, la falla en el servicio ha sido una imputación tradicional de responsabilidad del Estado (Güechá Medina, 2012, p. 95); basta que el particular manifieste una mala marcha general y anónima del servicio; y que el servicio, en su organización o en su funcionamiento, ha sido defectuoso, y que el daño proviene como una consecuencia de lo anterior. Se juzga directamente al servicio público (desde la óptica constitucional mexicana se denomina “responsabilidad directa”) y no al funcionario (Llorens-Fraysse, 1987, p. 66). Las fallas cometidas por los agentes al servicio del Estado no incluye únicamente a los servidores públicos nombrados, designados o contratados por el Estado, sino en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios a los bienes y derechos de los particulares derivado de faltas o infracciones administrativas graves. En España se definió de la forma siguiente:

Si la responsabilidad extracontractual civil descansa sobre la culpa como criterio de ilicitud del daño o perjuicio y en la excepcionalidad de la imputación de la misma por hecho de tercero (por culpa *in vigilando* o *in eligendo*), la evolución que conduce a la responsabilidad administrativa perfila ésta justamente sobre las características opuestas: la responsabilidad de la Administración pública por daños o perjuicios causados por el funcionamiento de los servicios públicos de su titularidad es directa (se atribuyen siempre a la propia organización administrativa titular del servicio las consecuencias de los hechos de sus agentes) y objetiva no requiere el concurso de culpa. (Parejo Alfonso et al., 1998, p. 105)

Esto es, existe la obligación y la responsabilidad derivada de la realización objetiva del hecho dañoso, imputable al Estado, y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Sin embargo, no toda la falla del servicio genera automáticamente la responsabilidad de la Administración. Hace falta un cierto grado de insuficiencia en el mismo, que varía según los servicios, los lugares y las circunstancias (Moreau, 2002, p. 685). Por lo tanto,

en el régimen de falla del servicio, el Estado al incumplir sus obligaciones incurre en una falta anónima, la cual le es imputable a una actividad prestada por una entidad pública causante del perjuicio. Cuando se pretende reclamación de perjuicios basados en el régimen de falla en el servicio, no es necesario demostrar acción u omisión del servidor público en concreto o determinarlo, basta con señalar que ésta es proveniente de una entidad pública. (Armenta Ariza, 2009, p. 99). Así, se colige que la razón fundamental de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad,

lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización. Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la Administración pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obtener la reparación (Henaó, 2007, p. 116).

En ese sentido, los Tribunales Colegiados de Circuito en México (Tribunales Superiores del país) mediante tesis aislada introducen la falla de servicio en las actividades irregulares, estableciendo lo siguiente: “actividad administrativa irregular es aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio”¹¹. Lo que en la doctrina y la jurisprudencia en Francia se conoce la *faute de service* (Waline, 2016, p. 515) o falla del servicio que se desprende de la prestación de un servicio estatal, que al no ser prestado en la forma debida genera un daño, derivándose que el Estado tenga que responder directamente por ese daño ocasionado cuando sea causado por una falla en el servicio, lo cual se configura como nexo causal. Frente a este punto vale la pena aclarar que para que el Estado cumpla su función, esto es, los servicios que tiene a su cargo, debe hacerlo por intermedio de individuos y entidades que muchas veces son imposibles de identificar al ocurrir el daño y por ello el Estado responde directamente (Cambero Quezada, 2011, p. 106), es decir, el funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia y el cual es confirmado por tesis aislada por los mismos tribunales en 2013¹², y se establece precedente al respecto de manera terminante en el sistema jurídico mexicano que introduce un régimen de responsabilidad por falla de servicio:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CAUSAS GENERADORAS DE LA RUPTURA DEL TÚNEL EMISOR PONIENTE DEL SISTEMA PRINCIPAL DE DRENAJE DEL VALLE DE MÉXICO EL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2009 Y SU CONEXIÓN CON LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR LA INUNDACIÓN QUE PROVOCÓ, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE. Con el propósito de verificar si el Estado actuó de acuerdo con las condiciones normativas y propias de la actividad aplicable y cumplió con los parámetros establecidos, para estar en posibilidad de determinar si lo hizo con la debida diligencia en la prestación del servicio público de drenaje, en el caso de la ruptura del túnel emisor poniente del sistema principal de drenaje del Valle de México el 6 de septiembre de 2009, debe considerarse el informe final del análisis que al efecto realizó el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde concluyó que lo que ocasionó dicha ruptura fue lo siguiente: i) una lluvia extraordinaria; ii) se urbanizó densamente la zona, lo que produjo que se superara la capacidad de diseño del

¹¹ Época: décima época, registro: 160919, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tipo de tesis: aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro I, octubre de 2011, tomo 3, materia constitucional, tesis: III.4o.(III Región) 59 A (9a), p. 1623.

¹² Época: Décima Época, Registro: 2003143, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, materia administrativa, tesis: I.4o.A.35 A (10a), p. 2077.

aludido túnel al recibir mayores descargas de drenaje; iii) el hundimiento aguas abajo del Río de los Remedios y a la urbanización aguas abajo en las cuencas de los Ríos Tlalnepantla y San Javier, por lo que han perdido la capacidad de conducción que tenían en la época del proyecto, lo que limitó los posibles desfogues hacia esos cauces para no inundar zonas urbanas; y, iv) se ha retrasado la obra propuesta en el plan maestro de 1994 de construir un túnel paralelo y ampliar la capacidad de canal abierto. De lo anterior se advierte que no únicamente la presencia de lluvia extraordinaria fue la causa generadora de la ruptura —como lo adujo la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)—, pues desde el diseño y construcción del referido túnel se tenía conocimiento de su carácter provisional, lo cual hacía necesaria la supervisión, mantenimiento y ejecución de nuevas obras a fin de generar su correcto funcionamiento, lo que no se realizó y, en consecuencia, los daños producidos a causa de la inundación por la ruptura *se originaron por la falta de eficiencia debido a la ausencia de conservación, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura*, de manera que el *funcionamiento anormal* del mencionado servicio fue determinante en los señalados daños, para efectos de la procedencia del pago indemnizatorio por responsabilidad patrimonial del Estado. (Tesis: I.4o.A.39 A –10a—)

De lo anterior se desprende una evolución hacia el régimen de falla de servicio por parte de los tribunales nacionales, pero sin volverse a pronunciar al respecto. Otro aspecto importante del principio de responsabilidad patrimonial ha sido la responsabilidad sin falla, que ha marcado la originalidad y la autonomía del derecho de la responsabilidad patrimonial en otros países, como es caso de Francia y Colombia. En México aún no se tienen las bases para introducir el régimen de responsabilidad sin falla o funcionamiento regular de la Administración, el cual se relaciona más con una necesidad de solidaridad social, con la ruptura de la legalidad frente a las cargas públicas o riesgo, en el que el Estado compromete su responsabilidad cuando, por ejemplo, en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los particulares, ya sea en su persona o en su patrimonio, en una situación de quedar expuestos a experimentar un “riesgo de naturaleza excepcional” que, dada su particular gravedad, excede notoriamente, las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de una obra pública o de la prestación de un servicio, por lo que la Administración no podrá eludir la responsabilidad probando que actuó de forma regular o normal por los daños y perjuicios generados (Quintana López y Casares Marcos, 2013, p. 235). Esta construcción en México tendrá que ser progresiva para lograr armonizar conceptos y no caer en contradicciones entre la responsabilidad objetiva y la noción de culpa, propio del antiguo sistema civilista, para consolidar un verdadero sistema directo y objetivo, adaptando también los elementos que se analizarán a continuación.

III. EVOLUCIONES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Otro de los problemas que suscita la responsabilidad patrimonial del Estado en México es el procedimiento para obtener la indemnización, que de este análisis se desprende que contiene algunos elementos violatorios de los derechos humanos (véase 2.1). Y en caso de lograr el particular una

indemnización favorable, el Estado puede repetir mediante las acciones en repetición contra los funcionarios para recuperar el total de lo indemnizado, sin embargo, dichas acciones son hasta el momento prácticamente ineficaces en el sistema jurídico mexicano derivado de su componente federalista (véase 2.2).

Procedimiento de indemnización: violatorio de los derechos humanos

Sin duda alguna, uno de los grandes candados del procedimiento de indemnización es el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (y los artículos correlacionados de la ley en comento en cada Estado), el cual establece lo siguiente: “La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. Y el artículo 24 de la misma ley estipula:

Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (sic.)¹³.

Por lo tanto, el particular debe agotar un procedimiento ante la propia Administración, que es juez y parte (principio de la justicia retenida por la propia Administración que ha sido superado desde hace decenios en diversos países con un sistema similar de responsabilidad patrimonial), y después acudir al recurso de revisión (ante la propia la autoridad de nuevo, que es juez y parte) o ante un tribunal especializado en lo contencioso administrativo. Esto se convierte en un verdadero calvario para el particular en México que ha sido lesionado en sus derechos por parte de la Administración pública. Se puede inferir con dicho candado una necesidad de proteger la función jurisdicción de un exceso de trabajo derivado de los procedimientos de indemnización, sin embargo, existen elementos de violación a los derechos humanos si atendemos lo establecido por las convenciones y tratados internacionales, y la propia Constitución mexicana.

Se ha podido constatar que en la mayoría de los casos, la autoridad mexicana retrasa el pago de las indemnizaciones (más por un tema de cultura que por falta de recursos), violentando los derechos de los particulares establecidos en el artículo 109 último párrafo de la Carta Magna y del capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto a plazos y oportunidad en materia de trámites de indemnización, lo que se constituye en una práctica administrativa ilegal e irregular; ya que al ser abrumadora la información y documentación que se le requiere al solicitante de indemnizaciones (trámite que por regla general debiera ser expedito y concluirse en

¹³ La ley aún no ha actualizado las últimas reformas constitucionales, hoy en día es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

los plazos legales), se torna muy prologando y con una serie de cargas probatorias para el particular; las cuales, además de resultar de difícil realización, exceden las facultades de las autoridades administrativas. En ese sentido, la ley deja lagunas y existe la posibilidad de que las autoridades puedan solicitar información adicional para efectuar la indemnización, que, en un sentido estricto de la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, es violatorio de la misma.

Así, el artículo 25 de la Convención Americana determina en su numeral 1 que

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reiterado que el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención. La CIDH advierte que: “No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios¹⁴, tal y como pasa con los recursos administrativos de solicitud de indemnización, que en la mayoría de los casos son rechazados por la propia Administración¹⁵.

Este principio conlleva necesariamente la igualdad de armas durante el procedimiento y un libre acceso a un tribunal (en este caso tener la posibilidad de acudir directamente a un tribunal administrativo, sin agotar la solicitud ante la propia Administración). La igualdad de armas no aparece en las convenciones internacionales de derechos humanos, sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo usa para expresar la exigencia en el proceso de equidad, independencia e imparcialidad, y también como un componente autónomo del juicio justo, y que se quebranta al solicitar primero a la propia Administración la indemnización. La igualdad de armas se considera un verdadero principio del derecho natural en el derecho procesal, debido al vínculo inseparable entre la igualdad, la justicia y el Estado de Derecho (Lemasurier, 2001, p. 117). Además, la igualdad de armas jurídicas se reafirma en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políti-

¹⁴ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 8, párr. 89, y *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 83, párr. 23.

¹⁵ Cfr. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 83, párr. 24.

cos de 1966¹⁶, el cual establece que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente”¹⁷. Derivado de lo anterior y debido a las características del sistema federal mexicano, este acceso a la justicia para el reclamo de indemnizaciones tendrá grandes variaciones en caso de que se trate de una Administración pública federal o una Administración pública local (estatal o municipal), ya que el particular se encuentra confrontado a 33 legislaciones diferentes con procedimientos y cargas procesales diferentes para lograr el mismo fin, es decir, la reparación integral del daño, y existen estados federados que aún no contemplan un tribunal administrativo para la reparación efectiva del daño.

Por otra parte, el principio de contradicción (Idoux, 2009, p. 225) está estrechamente relacionado con la igualdad de armas, del cual se deduce que en un proceso justo los principios fundamentales de contradicción, los derechos de la defensa y el de exigencia de un debate justo (implica la igualdad de armas) reflejan la transición de la ley del más fuerte a la aplicación del justo derecho, fundamento esencial del Estado de derecho (Abraham, en Pingel y Sudre, 2003, p. 224). En México, en el caso del procedimiento de solicitud de indemnizaciones no se cumplen con las exigencias antes expuestas y que se relacionan en lo nacional con las exigencias del artículo 17 constitucional, que establece en su párrafo 2º que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, en este caso, en la esfera nacional se dilatan las indemnizaciones mediante el agotamiento de una petición ante la propia Administración y el acceso a los tribunales es muy variable, dependiendo del lugar en donde se encuentre la Administración pública que origino el daño.

Por otra parte, el retraso en las indemnizaciones coloca al Estado mexicano en una situación muy vulnerable al violar el derecho a la propiedad, establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual establece en su artículo 17: “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectiva y que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”. En la misma lógica, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce en su artículo 21 el derecho a la propiedad privada, y estipula: “a) toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes¹⁸ [...]”.

¹⁶ México es parte desde el 23 de marzo de 1981.

¹⁷ Ver en particular Comité de Derechos Humanos de la ONU, decisión Robinson contra Jamaica, del 30 de marzo de 1989.

¹⁸ La CIDH define *bienes* en el sentido siguiente: “Son como aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 122.

Por su parte, la Corte Interamericana (CIDH) en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*¹⁹ confirma que el derecho a la propiedad, consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la cual garantiza el libre ejercicio de los atributos de esta, entendidos como el derecho de disponer de bienes en cualquier forma legal, poseerlos, usarlos e impedir que cualquier otra persona interfiera en el goce de ese derecho, y agrega que estos abarcan todos los derechos patrimoniales de una persona, esto es, los que recaen tanto sobre bienes materiales como sobre bienes inmateriales susceptibles de valor. De lo anterior se deriva que cuando un particular en México solicita una reparación integral del daño, la Administración pública, que actúa como autoridad, se encuentra obligada a restituírle ese derecho mediante el justo de pago de una justa indemnización, con la finalidad de no violentar el derecho de propiedad con retrasos injustificados, consagrado en los tratados internacionales y el propio orden jurídico mexicano. Además, se aplica el principio de equidad, obligando al Estado a reparar la desigualdad que nace cuando una persona sufre una lesión por el actuar irregular de aquel, reintegrándole el quebranto patrimonial sufrido injustificadamente. Esto es, tratándose de daños originados por la Administración, los derechos de proporcionalidad y equidad exigen que el Estado devuelva al particular las sumas indemnizatorias por el daño ocasionado. Por lo que es deseable integrar un solo procedimiento ante un tribunal administrativo con una fase de mediación, para así establecer eficazmente un procedimiento de indemnización al alcance de todo particular, derivados de la responsabilidad patrimonial del Estado. Cabe mencionar que la ley mexicana también establece la posibilidad de silencio administrativo o “negativa ficta” para acudir a la jurisdicción administrativa (la “negativa ficta” es una situación muy recurrente realizada por la administraciones públicas en México), contemplado en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los respectivos ordenamientos locales, la cual prevé que la resolución en un procedimiento administrativo de solicitud de indemnización debe emitirse en un plazo que no podrá exceder de tres meses, contado a partir, respectivamente, de su inicio o de su interposición. En consecuencia, una vez transcurrido el plazo indicado sin que la autoridad haya resuelto, se otorga al gobernado la posibilidad de elegir entre aguardar el dictado de la resolución expresa o presumir la confirmación de la resolución impugnada, y así poder continuar la impugnación en la instancia contenciosa administrativa (*Mabel Ivanega, 2011, p. 12*). La dificultad de dicha figura jurídica en México radica en la falta de criterios nacionales para el acceso a tribunales locales o recursos ante la propia administración por el silencio administrativo (33 procedimientos diferentes existentes en el país).

Lo antes analizado se complementa con la aplicación de acciones en repetición contra los funcionarios que generaron el daño al particular, con la finalidad que el Estado recupere parte de pago resarcitorio.

¹⁹ Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 117.

La acción en repetición como contrapeso a la corrupción y la impunidad

La Administración pública puede tomar medidas de “regreso”, es decir, recuperar el pago de la indemnización de un funcionario en caso de que el daño se genere por su culpa o negligencia. La excepción ocurre cuando el daño es el resultado de actividad criminal; en este caso, la víctima debe iniciar un proceso civil y penal. Independientemente de la insolvencia del funcionario, la Administración debe responder, ya que es el principio de la responsabilidad objetiva (Burrue Huerta, 2009, p. 85). Así, la responsabilidad es asumida de manera directa por el Estado, con la posible concurrencia de otros entes, pero, en todo caso, respondiendo de los hechos o actos dañosos ocasionados por los servidores públicos, de manera que el procedimiento de reclamación correspondiente se iniciará solamente contra el órgano estatal, no contra los mencionados servidores, sin perjuicio de que, en su oportunidad, estos últimos puedan ser sujetos pasivos de la acción de repetición a favor del Estado (Quintana López y Casares Marcos, 2013, p. 546). Dicho sistema de responsabilidad revela una tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado, que actúa a través de servidores públicos, a fin de que solamente entable su reclamación contra aquel, sin perjuicio de señalar a los segundos que tengan intervención en la actividad administrativa irregular, aunque no como codemandados, dado que los sujetos pasivos de la acción de responsabilidad patrimonial son los entes públicos federales, estatales o municipales.

En ese sentido, el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Desgraciadamente, las administraciones públicas utilizan un amplio margen de discrecionalidad al aplicar el artículo antes mencionado, generando impunidad y corrupción en diversas áreas de la Administración pública. La pauta es otorgada por el uso de la palabra “podrá”, afianzada en la siguiente contradicción de tesis:

En efecto, el vocablo ‘podrá’, debe ser interpretado como la posibilidad que el legislador da a cargo del particular de elegir (en este caso a la administración pública), [...] prevé antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el término ‘podrá’ no establece dicha obligación, ya que de haber sido voluntad del legislador ordinario establecer la obligatoriedad mencionada, en lugar del referido vocablo, hubiera redactado la palabra ‘deberá’, la

que sin lugar a dudas establecería la obligación de acudir previamente al recurso de revisión. (Tesis 217/2007-SS)

El vocablo “podrá” (inflexión del verbo “poder”) significa, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (su vigésima segunda edición): “tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo”, significados que difieren absolutamente del término “deber”, que significa, según el diccionario de referencia: “Aquello a que está obligado el hombre [...] por las leyes naturales o positivas”. Por lo que la Administración pública hace uso de esa discrecionalidad concebida por ley, lo que genera impunidad y, desde luego, corrupción entre los funcionarios públicos. Este fenómeno no es propio de México, en otros países como Francia también se ha criticado el sistema de acciones en repetición. (Waline, 2016, p. 165). Además, en el caso de que existieran precedentes jurisprudenciales de aplicación obligatoria de acciones en repetición, la jurisprudencia no aplica a la actividad de la Administración pública con base en lo siguiente:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, [...], habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 (actual artículo 217) de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales. (Tesis: 2a./J. 38/2002, p: 175)

Derivado de lo anterior se deduce que las administraciones públicas en México tienen un gran margen de apreciación en cuanto al reclamo del pago de las indemnizaciones en repetición, porque lo que se impone una reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que regula el artículo 109, último párrafo, de la Constitución, en donde se debe introducir el siguiente párrafo en su artículo 1º: “los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”. A través de esta técnica quedará puesto de manifiesto el sentido y finalidad del precepto que es la garantía del ciudadano que, entre otras ventajas, no tendrá que probar la culpa ni el dolo del funcionario. Lo anterior debe venir acompañado de la derogación del siguiente enunciado en la misma ley en comentario: “Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo”. Con lo que reforzaríamos el sistema objetivo y directo de responsabilidad de la Administración.

Por otra parte, la modificación al artículo 31 de la ley antes comentada es necesario para la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que se tiene que introducir la palabra *deberá*, la cual debe reemplazar la palabra *podrá*, para que la Administración pública pueda instruir igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños o perjuicio causados

en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave, quedando redactado: “el Estado deberá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares [...]”.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En el derecho mexicano, como ocurre en el derecho español y contrario de lo que ocurre en Colombia, la falla del servicio no es el título de imputación de responsabilidad de mayor tradición, ya que es la responsabilidad objetiva la que tiene una regulación y desarrollo de significativa amplitud. La falla del servicio no es desconocida en el ordenamiento mexicano, frente al funcionamiento anormal de los servicios público. En ese sentido, y frente al incipiente sistema de responsabilidades patrimoniales del Estado, en funcionamiento desde 2005, se detectan algunos rasgos de evolución, pero no lo suficiente para consolidar verdaderos regímenes de imputación de responsabilidad, que se acompañan con vulneraciones a los derechos fundamentales de los particulares, así como una deficiente regulación en las acciones en repetición contra los funcionarios públicos.

Ante este escenario, dos posibles evoluciones de la responsabilidad patrimonial del Estado son deseables en México: la primera, una evolución impulsada por la propia ley, en la que se reforme la ley actual de responsabilidad patrimonial. Esta debe contener una actualización de los cambios aportados por la introducción del Sistema Nacional Anticorrupción y los que se han generado con respecto al artículo 109, último párrafo, de la Constitución, con la intención de establecer claramente otros regímenes de responsabilidad, como lo es la responsabilidad sin falla en el servicio, la aceptación de una culpa que no sea grave y reforzar las acciones en repetición para que estas se vuelvan obligatorias, lo cual permitirá tener mayor certeza jurídica en cuanto las causas de posibles indemnizaciones, y el fortalecimiento del cumplimiento de la Convención Americana y la Jurisprudencia de la CIDH en materia de reparaciones, ambos ordenamientos de observancia obligatoria en México, logrando con ello afianzar el Estado de derecho en nuestro país. Así, es deseable también una reforma constitucional o integración jurisprudencial para tener la posibilidad de que algunos actos regulares o funcionamiento normal del servicio puedan ser susceptibles de ser actos indemnizatorios. Sin embargo, esto debe ser debatido a profundidad por el legislador y expertos en derecho administrativo, ya que de fondo también existe un motivo de hacienda pública y no paralizar la marcha de las administraciones públicas, debido a que existe una pretensión legislativa que impide cargas presupuestarias desmedidas e injustificadas al erario público, ya que por principio la responsabilidad patrimonial del Estado no tiene por objeto pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos proporcionados por el Estado.

El segundo escenario, y es el que se suscita en este momento, es una evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado impulsada por la jurisprudencia, ya que ha sido esta la que ha esta-

blecido la constitucionalidad, su definición y alcances, así como la integración de otros conceptos, como la falla del servicio y la responsabilidad por negligencias médicas en servicios de salud públicos. Pero la jurisprudencia aún se muestra débil y temerosa, y pareciera que en ocasiones no se profundiza en los temas de fondo relativos a la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, retrasando con ello la mejora en la calidad de la prestación de los servicios públicos, disminuir la corrupción y solucionar los problemas de la convivencia social que se presentan en el país.

REFERENCIAS

- Abraham, R., In Pingel I., y Sudre F. (coordinadores) (2003), *Le ministère public et les exigences du procès équitable* (pp. 223-224). Bruylant-Némésis.
- Alessandri Rodríguez, A. (1981). *De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil*. Santiago de Chile: Imprenta Universal.
- Armenta Ariza, A. M. (2009). *El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación*. "Via Iuris", No. 6, 2009, pp. 88-112.
- Broyelle, C. (2008). Le risque en droit administratif «classique» (fin du XIXe, milieu du XXe siècle). *RDJ*, 6, 1514.
- Burrue Huerta, L. (2009). *La responsabilidad del estado y sus agentes: estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario*. México: Porrúa, Escuela Libre de Derecho.
- Cueva Carrión, L. (2018). *Reparación integral y daño al proyecto de vida*. Quito, Ecuador: Ediciones Cueva Carrión.
- Castro Estrada, A. (2003). Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del estado a la constitución mexicana. *Cuestiones Constitucionales*, 8, 205.
- Camero Quezada, G. (2006). Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa. *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, 3. <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx>
- Camero Quezada, G. (2011). *L'instauration du Système de Responsabilité de L'administration Publique au Mexique*. Analyse de Droit Comparé. (Tesis doctoral). Universidad de Nantes, Francia.
- Camero Quezada, G. (2016). La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en México. *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, 21. <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx>
- Camero Quezada, G. (2018). *La responsabilité de l'administration publique au Mexique*. Éditions Universitaires Européennes.
- Cid Cabello, M. (2014). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. México, D.F.: Tirant lo Blanch.
- Couzinet, J.F. (1977). La notion de faute lourde administrative. *RDJ*, 281-312.
- Güechá Medina, C.N. (2012). La falla en el servicio: una imputación tradicional de responsabilidad del Estado. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 15(29), 95-109.

- Fernández Fernández, V. (2010). *Responsabilidad patrimonial del estado en México e Iberoamérica*. México: Porrúa-Tecnológico de Monterrey.
- Fierro, A. y García, A. (2009). Responsabilidad patrimonial del estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional. *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, 8, 11-47.
- Henao, J.C. (2007). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Idoux, P. (2005). *La contradiction en droit administratif français*. Montpellier, Francia: Université Montpellier 1.
- Jourdain, P. (1987). La formation du concept de service public. *Revue du Droit Public et de la science politique, (RDP)*, 1987, pp. 117-132.
- Lemasurier, J. (2001). *Le contentieux administratif en droit comparé*. Paris : Ed. Economica.
- Llorens-Fraysse, F. (1987). *Le poids de la faute dans la responsabilité administrative*. Droits, 5.
- Mabel Ivanega, M. (2011). Silencio administrativo y derecho de petición. *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, UNAM, México.
- Marín González, J. C. (2004). *La responsabilidad patrimonial del Estado*. México: Porrúa.
- Moguel Caballero, M. (2006). *La responsabilidad patrimonial del estado*. México: Porrúa.
- Moreau, J. (2002). *Les présomptions de faute en droit administratif de la responsabilité. Mélanges Waline*. Paris: Dalloz.
- Pantaleón Prieto, F. (1994). Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, 237-238.
- Parejo Alfonso, Luciano et al. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I (5ª ed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Paillet, M. (1980). *La faute du service public en droit administratif. (Thèse)*. Paris, LGDJ.
- Pulido Quecedo, M. (2010). *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Pamplona, España: Editorial Aranzadi.
- Quintana López, T. Casares Marcos A., et al. (2013). *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Tomos I y II (Tratados, Comentarios y Practicas Procesales). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivero Ysern, E. (1974). La responsabilidad civil frente a la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 73, 9-32.
- Ruiz Orejuela, W. (2007). *Responsabilidad extracontractual*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Valdivia, J. M. (2004). La responsabilidad de la administración del Estado en Francia, en J. C. Marín (coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*. (pp. 53-105). México: Porrúa.
- Waline, J. (2016). *Droit Administratif*, Paris: Dalloz.