

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
6180/2017
QUEJOSA Y RECURRENTE:
INSTITUTO DE SEGURIDAD
SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Y MUNICIPIOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

V I S T O S, para resolver los autos del amparo directo en revisión 6180/2017, interpuesto por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en contra de la resolución dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, dentro del juicio de amparo directo *****; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Juicio de Amparo Directo *****. Mediante escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil diecisiete¹, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), por conducto de su apoderado ***** , promovió demanda de amparo directo en contra de las siguientes autoridades y actos:

1.1. Autoridades Responsables:

Ordenadora: Primera Sala Colegiada Civil de Ecatepec, Estado de México.

¹ Ante la Oficialía de Partes de la Primera Sala Colegiada Civil de Ecatepec, Estado de México.

Ejecutora: Juez Primero Civil de Primera Instancia de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

1.2. Acto reclamado: La sentencia emitida dentro del toca de apelación *****, el cinco de enero de dos mil diecisiete, así como su cumplimiento y ejecución.

1.3. Terceros Interesados: *****

De la demanda, tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, mismo que, en sentencia dictada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en el juicio de amparo directo *****, tuvo a bien negar al Instituto quejoso el amparo y protección de la justicia federal; siendo este fallo en contra del cual se promovió, por el propio Instituto, el recurso de revisión que aquí se resuelve.

Es importante precisar que, de autos, no se advierte que la tercero interesada hubiese promovido recurso de revisión adhesivo; y que, el asunto, tiene los antecedentes que se detallan en el siguiente resultando, de los cuales, destaca la existencia de juicios de amparos previamente resueltos e interpuestos por las partes.

A la vez, conviene mencionar que el juicio de amparo *****, tiene como juicios de amparo directo civiles relacionados, los registrados con los números *****y *****.²

Dichos juicios de amparo relacionados, también radicados en el índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, fueron resueltos en la misma fecha, en el sentido de negar a los respectivos quejosos, el amparo y protección de la justicia federal.

SEGUNDO.- Antecedentes del acto reclamado.

² Promovidos respectivamente por *****y *****.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

2.1. Juicio ordinario civil. Mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil diez, ***** demandó en la vía ordinaria civil del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (Centro Médico ISSEMYM Ecatepec), de *****, ***** y *****, las prestaciones siguientes:

“A) Pago de un daño moral y responsabilidad civil de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 7.145, 7.147, 7.149, 7.150, 7.151, 7.152, 7.154, 7.155, 7.159, 7.178, y demás relativos del Código Civil del Estado de México, ya que el Instituto demandado es un organismo público del Estado de México, en términos de los hechos y datos que se mencionarán en el capítulo correspondiente.

B) El pago de los intereses legales que se generen sobre las prestaciones aludidas en el inciso precedente, desde el día en que ocurrieron los hechos generadores de esta demanda (veintinueve de diciembre de dos mil siete al dieciséis de diciembre de dos mil ocho), y hasta que se haga el pago total de las prestaciones ejercitadas, lo que se reclama en los términos del artículo 7.665 del Código Civil del Estado de México, o sea, el costo porcentual promedio de captación de dinero que registra el Banco de México.

C) La declaración judicial de que los demandados tienen en todo tiempo, la obligación de, existir una esperanza dentro de la medicina, pagar los gastos médicos, hospitalarios y viáticos, para mí y otra persona, para que sea atendida en el país o en el extranjero y supla en la medida de lo posible o mejore la incapacidad total y permanente que me provocaron, además la obligación de darme servicio médico por el resto de mi vida sobre todo de índole psicológico, de rehabilitación y en la especialidad de neurología en un hospital de mi confianza ya que por la negligencia médica e irresponsabilidad por parte de los demandados, ya no se tiene la confianza para continuar recibiendo el servicio médico de los demandados, además de no contar con este servicio según lo que se narrará más adelante.

D) El pago de gastos y costas procesales, originadas por la tramitación de este juicio.”

Dicha demanda, dio lugar al juicio ordinario civil número *****, el cual, con fecha siete de agosto de dos mil trece, fue resuelto por el Juez Primero Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Ecatepec de Morelos, Estado de México, en el sentido siguiente:

“PRIMERO.- Fue improcedente la acción de responsabilidad civil y daño moral, deducida por ***** , en consecuencia;

SEGUNDO. Se absuelve a **INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (CENTRO MÉDICO ISSEMYM ECATEPEC)**, ***** , ***** , ***** Y ***** de todas y cada una de las prestaciones reclamadas en juicio, por tanto:

TERCERO.- Se dejan a salvo los derechos de la parte actora, a fin de que los deduzca en la forma que a su interés compete.

CUARTO.- Fue inoperante la acción reconvenzional que ejerció ***** , en consecuencia:

QUINTO. Se absuelve a ***** , de lo reclamado en la reconvencción.

SEXTO. No se hace especial condena en costas judiciales.”

Lo anterior, fundamentalmente, al haberse estimado operante la *excepción prescriptiva* que se hizo valer por los enjuiciados.

2.2. Recurso de Apelación. Inconformes con dicha resolución, ***** , representada por su tutor ***** y ***** , interpusieron sendos recursos de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Tercera Sala Colegiada Civil de Tlalnepantla, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; la cual, emitió sentencia el veinticinco de octubre de dos mil trece, en el toca ***** , bajo los puntos resolutivos siguientes:

“**PRIMERO.-** Resultaron **parcialmente fundados** los agravios expuestos por ***** , por conducto de su tutor y esposo ***** ; en consecuencia:

SEGUNDO.- Se **modifica** la sentencia definitiva de fecha **siete 07 de agosto del año dos mil trece 2013**, dictada por el Juez Primero Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Ecatepec de Morelos, Estado de México; en el expediente número ***** , relativo al JUICIO ORDINARIO CIVIL (**RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA Y DAÑO MORAL**), promovido por ***** , en contra del INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), ***** , ***** , ***** y ***** únicamente en cuanto a los resolutivos PRIMERO, SEGUNDO y TERCERO, para quedar en lo términos siguientes:

““**PRIMERO.-** Han sido procedentes las acciones de responsabilidad civil subjetiva y daño moral, intentadas por ***** , en contra del INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), ***** y ***** , en consecuencia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

SEGUNDO.- Se condena al enjuiciado *********y, en forma solidaria, al INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM) a pagar a la actora *********, la cantidad de ********* por concepto de indemnización económica derivada de la responsabilidad civil subjetiva que ocasionó a la accionante incapacidad total permanente física y, para laborar.

SEGUNDO BIS.- Se condena al enjuiciado *********y, en forma solidaria, al INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM) a pagar a la actora *********, la cantidad de ********* por concepto de daño moral.

SEGUNDO BIS 1.- En términos de lo dispuesto por el artículo 7.152 del Código Civil para la entidad, se condena al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) a otorgar a favor de la accionante *********, de manera vitalicia, la prestación marcada con el inciso C), en términos del considerando de que se trata.

SEGUNDO BIS 2.- Se condena a los demandados ********* e INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM) al pago de los intereses moratorios al tipo legal, los cuales serán cuantificados en ejecución de sentencia, si fuere el caso.

TERCERO.- Se absuelve a los codemandados ********* de todas y cada una de las prestaciones que se les reclamaron.””

TERCERO. Resultaron inatendibles, por haber quedado sin materia los agravios expresados por el codemandado en el principal y actor en la reconvención *********.

CUARTO. No se hace condena al pago de costas en segunda instancia.

QUINTO. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.””

Conviene precisar que, en cuanto a la responsabilidad del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), mismo que alegó que, en todo caso, sólo tendría una *responsabilidad subsidiaria*, en términos del artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, la Sala responsable, señaló en la referida sentencia de veinticinco de octubre de dos mil trece, lo siguiente:

...“Respecto a la excepción de que las [sic] responsabilidad del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISEMYM), en términos de lo dispuesto por el numeral 7.172 del Código Sustantivo de la materia para la Entidad, debe estimarse prioritariamente lo que

establece el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto dispone: "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." Por ello, su responsabilidad surge por el actuar negligente de sus servidores en el ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, como ya se explicó de manera extensa.

Resulta rector a lo anterior, la Tesis I.40.C.144 C (Registro: 168864) emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, Novena Época, página 1363, con el rubro y texto del tenor siguiente:

"NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional). El régimen de responsabilidad patrimonial en el Distrito Federal es de carácter objetivo y directo. Aun cuando el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal prevé que la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, es solidaria y subsidiaria, lo cierto es que al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, que: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa." Al existir incompatibilidad entre ambos preceptos, el conflicto de normas se resuelve sobre la base del principio de jerarquía y, por ende, debe acatarse la norma superior, según la cual, la responsabilidad del Estado, por los daños que se causen a los particulares, con motivo de la actividad administrativa irregular, es objetiva y directa. En conformidad con la reforma del artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, el legislador estableció un régimen en el que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, lo que implica que el órgano estatal debe reconocer su responsabilidad por la afectación ocasionada a los particulares, con motivo de la actividad irregular de alguno de sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, e indemnizarlos cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los afectados, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes. Incluso en la reforma de mérito, el legislador estimó necesario conceder a la Federación y entidades federativas, un tiempo prudente para expedir y reformar las leyes reglamentarias correspondientes, a fin de adecuarse a este nuevo régimen de responsabilidad estatal, tal como se advierte de su artículo transitorio único. Dicho mandato, se vio reflejado en la reforma de treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, donde se

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal (cuyo contenido es el mismo que el actual artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal). Asimismo, se emitió la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que se adoptó el régimen de responsabilidad directa y objetiva del órgano estatal. Esta nueva concepción se aparta de la denominada responsabilidad indirecta o de hecho ajeno, prevista en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en la que se prevé que el Estado está obligado solidaria o subsidiariamente con el agente que generó la afectación o daño en el patrimonio del particular, para lo cual, habrá de demostrarse la ilicitud en la actuación del servidor público, es decir, su culpabilidad, así como su insolvencia, para que el Estado pueda responder del daño. De esta manera, la noción de responsabilidad subjetiva ya fue superada con la reforma constitucional al artículo 113, en la cual no es determinante, para los efectos de configuración de la responsabilidad del Estado, el que los particulares demuestren el actuar ilícito de los servidores públicos, con lo que se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa. Asimismo, se opta por reconocer la responsabilidad directa del Estado, esto es, la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables. Bajo este sistema no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al órgano estatal. De ahí que si el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal prevé un régimen de responsabilidad distinto al contenido en el precepto constitucional, es inconcuso que este último debe prevalecer, sobre la norma de menor jerarquía.”

También, sirve de apoyo a la anterior consideración la Tesis: I.7o.C.119 C (registro: 168274), emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página 1079, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, diciembre de 2008, Novena Época, del rubro y texto siguiente:

“RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. A partir de la reforma constitucional del artículo 113 en su párrafo segundo, se abandonó el sistema de responsabilidad subjetiva y subsidiaria del Estado, para

ser objetiva y directa. Por lo tanto, ya no es necesario demostrar el dolo y la insolvencia del funcionario que causara los daños, sino que basta acreditar la existencia de: un daño, su imputación a la administración pública por efecto de su actividad irregular, y el nexo causal entre uno y otro. Por lo tanto, no tiene más aplicación el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal sobre la acreditación del dolo para condenar solidariamente al Estado. Pues de interpretar literalmente dicho precepto se estaría contrariando al ya citado artículo 113 constitucional. Además, representaría también un retroceso en la intención legislativa progresista, con miras a hacer efectivo el reclamo del afectado y significaría un obstáculo al derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, infringiendo también el principio pro homine aplicable en materia de derechos humanos.”

Lo anterior es relevante, pues es evidente que desde la sentencia de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece, dictada en el recurso de apelación referido, la Sala responsable **desestimó la aplicación y alcances del artículo 7.172** invocado por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), como sustento de que al mismo sólo podría condenársele de forma subdirectiva y no solidaria.

2.3. Primer Bloque de Juicios de Amparo. Juicio de Amparo Directo *****, y sus relacionados ***** y *****. Contra la sentencia de fecha veinticinco de octubre de dos mil trece, *****, representada por su tutor ***** y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), promovieron sendos juicios de amparo directo, que fueron radicados con los números *****, ***** y *****.

En particular, en el juicio de amparo *****, resuelto el veintitrés de octubre de dos mil catorce, se concedió a *****, el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la Sala Civil responsable, dejara sin efectos la sentencia reclamada y emitiera otra, en la que:

*“...al analizar los agravios expresados por la actora, representada por su tutor, **declare fundado el argumento relativo a que no se acreditó la excepción de prescripción** formulada por los codemandados, y acto continuo, al reasumir jurisdicción ante la falta de reenvío en la legislación procesal civil, **analice los elementos de la acción intentada en el juicio de origen**, conforme a todo el material probatorio existente en autos, en*

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

*especial, los dictámenes periciales rendidos en autos y el expediente clínico de la actora, aportados en sendas copias certificadas, tanto en lo individual como en su conjunto, y hecho lo cual determine conforme a sus atribuciones lo que en derecho corresponda, en relación con la litis planteada por las partes en especial las defensas opuestas por el aquí quejoso y **con vista en lo resuelto en esta misma sesión plenaria los juicios de amparo directo relacionados ***** y *****.***

A su vez, y en la misma fecha, en el juicio de amparo ***** , se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a ***** , para los siguientes efectos:

*“...en lo que es materia de este juicio de amparo directo, deje insubsistente la sentencia reclamada y, acto continuo emita otra en la que, luego de declarar **fundado el agravio relacionado con la no actualización de la excepción de prescripción** opuesta por los codemandados, ante la falta de reenvío en la legislación procesal civil del Estado de México, reasuma jurisdicción y entre en el análisis de la acción intentada y, al determinar lo conducente a las prestaciones reclamadas en relación con los médicos ***** (adherente), ***** (adherente) e ***** , **tome en cuenta todas las manifestaciones producidas en el hecho dieciséis de la demanda**, destacadas en esta ejecutoria, respecto a las causas de responsabilidad profesional que se atribuyen a los antes mencionados, diversas a la práctica del legrado y punción inadvertida de duramadre que, dijo la actora le fueron realizadas; ello, con vista en las excepciones planteadas por éstos **así como todo el marco probatorio legalmente ingresados** y, de acuerdo con la litis formulada por las partes en la demanda y sus respectivas contestaciones, **con atención a lo resuelto en los juicios de amparo directos relacionados ***** y *******, resuelva conforme a sus atribuciones lo que en derecho corresponda.”*

En el propio juicio de amparo ***** , se negó la protección constitucional, por lo que hace a las demandas de amparo adhesivo, promovidas por los terceros interesados ***** y ***** .

Por su parte, en el juicio de amparo ***** , también resuelto el veintitrés de octubre de dos mil catorce, se concedió el amparo y protección de la justicia federal al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), para el efecto de que:

“...la Sala Civil responsable en lo que es materia de este juicio, deje insubsistente la sentencia reclamada y, acto continuo emita otra en la cual, al analizar los agravios expresados por la actora, representada por su tutor, declare fundado el argumento relativo a que no se acreditó la excepción de

*prescripción opuesta por los codemandados, y acto continuo, al reasumir jurisdicción ante la falta de reenvío en la legislación procesal civil, **analice los elementos de la acción intentada en el juicio de origen, conforme a todo el material probatorio existente en autos, en especial, los dictámenes periciales** rendidos en autos y el expediente clínico de la actora, aportados en sendas copias certificadas, tanto en lo individual como en su conjunto, y hecho lo cual **determine conforme a sus atribuciones lo que en derecho corresponda, en relación con la litis planteada por las partes, en especial, las defensas formuladas por el aquí quejoso** y con vista en lo resuelto en esta misma sesión plenaria en los juicios de amparo directos relacionados ***** y *****.”*

Destaca que, en la demanda de amparo, que dio lugar al juicio de garantías ***** , el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), entre otros argumentos, defendió en sus conceptos de violación, que el mismo no estaba obligado al cumplimiento de una responsabilidad objetiva y directa, sino sólo de una **responsabilidad subsidiaria**, en términos de lo señalado por el artículo 7.172 del Código Civil entonces vigente en el Estado de México.

Esto es, se explicó por el referido Instituto, que el mismo, no podía ser considerado como sujeto pasivo solidario en la relación procesal en cuestión, dada su naturaleza y legislación que le rige, y que además, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sólo aplicaba para Instituciones de carácter federal, más no a dicho ente de carácter local.

Tal cuestión, se expresó en el quinto concepto de violación, formulado, esencialmente, en el siguiente sentido:

“...Como se advierte de la transcripción, de los resolutivos se advierte claramente que la Responsable Ordenadora, condena de forma solidaria a mi representada al pago de una indemnización y de un daño moral, lo cual resulta ilegal en virtud de que no es lógico condenar a mi representado a un pago solidario de una responsabilidad civil cuando el artículo 7.172 del Código Civil señala que al ser un organismo descentralizado tiene una responsabilidad subsidiaria, mas no solidaria, esto es así, pues al ser un organismo descentralizado, tal como lo señala el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que a la letra dice:

*"Artículo 2.- La aplicación y cumplimiento del régimen de seguridad social que regula esta ley, le corresponde al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, **organismo público descentralizado** con personalidad jurídica y patrimonio propios."*

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

En efecto, al tener mi mandante la naturaleza de organismo descentralizado, tiene la obligación si fuera el caso de responder de forma subsidiaria cuando los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas, es decir que cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes o los que tenga no son suficientes para responder del daño ausado, tal como lo dispone el artículo 7.172 de la ley sustantiva de la materia el cual se transcribe:

""Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.""

No es óbice señalar, que aun y cuando el A Qem invoca las tesis "NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO" Y "RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.", que obran' a paginas 66 y 67 de la sentencia recurrida; son plateadas [sic] al caso concreto de forma equivoca, pues de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 1º, la cual señala:

"ARTÍCULO 1.- La presente [sic] Leyes reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general: tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que.la misma hace referencia."

Aunado a lo anterior, el artículo 2º de la misma Ley señala que los sujetos obligados a responder por esta responsabilidad directa, lo son entes públicos federales, entiéndase por entes públicos federales a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, como claramente lo señala el precepto legal invocado y que me permito transcribir para un mejor entendimiento:

"ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal."

De lo que se advierte la incorrecta fundamentación y motivación de la responsable en virtud de que confunde la naturaleza jurídica de organismo descentralizado estatal de mi mandante, pues evidentemente el artículo 133 constitucional tal y como lo indica su ley reglamentaria es aplicable a los entes públicos federales, entiéndase por entes públicos federales a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, y no a mi mandante pues en el remoto caso que se condene a mi representada sería conforme a las normas aplicables pues no puede considerarla responsable a mi mandante como un sujeto pasivo solidario en la relación procesal debido a su propia naturaleza y legislación que la rige.

De lo que se advierte, que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado solamente aplica para Instituciones de carácter federal especificando cuales son los sujetos obligados al cumplimiento de dicha norma, situación en la que no se encuentra mi mandante, pues no es un ente publico federal, sino por el contrario es un ente estatal, y su naturaleza juridica deviene del Ejecutivo Local, por ende, mi mandante no esta obligado al cumplimiento de una responsabilidad objetiva y directa, sino a una responsabilidad subsidiaria la cual se encuentra regulada en el artículo 7.172 del Código Civil vigente en el Estado de México.

En consecuencia, se deberá dejar sin efectos la sentencia combatida."

El concepto de violación anterior, no fue objeto de pronunciamiento en el fallo de garantías en análisis, puesto que el Tribunal Colegiado del conocimiento, se limitó a pronunciarse y desestimar el *tercer concepto de violación*, relacionado con la prescripción de la acción, y a estimar fundado y suficiente el concepto de violación (primero) relacionado con la falta de valoración en lo individual y en conjunto de las pruebas aportadas en autos, concluyéndose que la sentencia reclamada fue emitida sin apearse a los principios de congruencia, exhaustividad y de valoración de la prueba.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Así, el Tribunal Colegiado, dejó de estudiar los restantes conceptos de violación, a la luz del siguiente argumento:

“Toda vez que ha resultado esencialmente fundado el mencionado concepto de violación, resulta por ahora innecesario pronunciarse respecto de los restantes motivos de inconformidad.”

No se advierte en autos la existencia de constancia alguna que indique que lo anterior, hubiese sido recurrido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

En cumplimiento a los fallos protectores antes descritos, la Sala Civil Regional de Ecatepec, del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de México, dictó nueva sentencia el **veintiuno de enero de dos mil quince**, que concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

*“**PRIMERO.** Han sido parcialmente fundados los agravios expuestos por la parte actora apelante ***** a través de su tutor *****, y sin materia los agravios formulados por el codemandado *****; en consecuencia:*

***SEGUNDO.** Se revoca la sentencia de fondo impugnada, y se dicta otra para quedar en los siguientes términos:*

*“**PRIMERO.-** Ha sido procedente la vía **Ordinaria Civil**, en la que la parte actora *****, a través de su tutor *****, acreditó los extremos de la acción de responsabilidad civil subjetiva e indemnización de daño moral, por cuanto hace a los codemandados ***** y el **INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM)**, quienes no justificaron sus defensas y excepciones; no así, por lo que hace a los codemandados ***** y *****; en consecuencia:*

SEGUNDO.-** Se condena a los referidos codemandados ** y el **INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM)**, a pagar a la actora a través de su tutor ***** la cantidad de ***** por concepto de indemnización de orden económico por el daño causado a la actora y que le produjo una incapacidad total permanente, además, la cantidad de ***** , por concepto de indemnización por incapacidad para trabajar a favor de la actora, de igual manera, la cantidad de ***** por concepto de daño moral, lo que deberá hacer dentro del término de ocho días contados a partir de que quede firme el presente fallo, apercibidos que de no hacerlo se procederá en la vía de apremio.*

TERCERO.- De igual manera, se condena a los referidos codemandados al pago de intereses moratorios al tipo legal de actualizarse su causación y en su caso los mismos deberán cuantificarse en ejecución de sentencia en los términos aludidos en el cuerpo de este fallo.

CUARTO.- También, se le condena al codemandado al **INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM)**, otorgar de manera vitalicia a favor de la accionante ***** el servicio médico, de rehabilitación y terapias necesarias requeridas, y asumir el suministro de los medicamentos e insumos necesarios para mantener su calidad de vida.

QUINTO.- No se hace condena en costas en primera instancia.

SEXTO.- Se absuelve a los codemandados ***** y ***** de las prestaciones que les fueron reclamadas.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.””

TERCERO.- No se hace condena en el pago de costas judiciales en esta Instancia.

CUARTO.- Infórmese al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, el cumplimiento que se ha dado a las ejecutorias emitidas el veintitrés 23 de octubre de dos mil catorce 2014, en los respectivos amparos directos civiles ***** , ***** y *****.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.”

En cuanto a la excepción hecha valer por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), referida a la aplicación del artículo 7.172 del Código Civil entonces vigente en el Estado de México, la Sala responsable estimó ello improcedente, refiriendo al respecto, lo siguiente:

*“Cabe hacer mención que no fue objeto de cuestionamiento lo relativo a los codemandados Doctor ***** Y ***** , como personal médico adscrito al instituto codemandado en el periodo en el que acontecieron los hechos expuestos por la actora y como sustento de su causa de pedir; por ende, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa será directa, siendo que en el caso que nos ocupa debe tenerse a la atención médica prestada por el Estado por conducto del Instituto a la actora, como una actividad administrativa de aquel y por ende la responsabilidad que se le reclamó al efecto debe ser considerada directa y no subsidiaria, por lo que no se puede aplicar en su beneficio lo dispuesto por el artículo 7.172 del Código Civil vigente en el Estado de México.”³*

³ Página 107 de la sentencia en análisis.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

...

Por lo que hace a la derivada del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, también, es **improcedente**, dado que no es factible estimar una responsabilidad subsidiaria del instituto en relación a los codemandados condenados y que son servidores públicos del referido instituto, ya que éste presta por el Estado una atención médica, lo que conlleva una actividad administrativa del propio Estado en términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ello, debe responder de maneras solidaria y directa de los daños ocasionados por sus Servidores públicos.

Orienta sobre el particular la tesis:

“RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL...”

2.4. Segundo Bloque de Juicios de Amparo. Juicio de Amparo Directo *****, y sus relacionados *****, *****, y *****. Contra la sentencia de fecha veintiuno de enero de dos mil quince, *****, *****, *****, representada por su tutor ***** y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), por conducto de su apoderado ***** (con demanda adhesiva presentada por la antes nombrada, representada por su tutor), promovieron los juicios de amparo directo *****, *****, *****, y ***** respectivamente.

En esencia, dichos juicios de amparo se resolvieron de la forma siguiente:

| Expediente | Quejoso | Amparo adhesivo | Sentido |
|------------|---------------------------------------|------------------|--|
| ***** | ***** | -No se promovió- | Se concedió el amparo. |
| ***** | ***** | -No se promovió- | Se negó el amparo. |
| ***** | ***** representada por su tutor ***** | -No se promovió- | Se concedió el amparo -en suplencia de la queja- |

| | | | |
|-------|----------------|--|--|
| ***** | ISSEMYM | *****, representada por su tutor ***** | -Se negó el amparo. -Se declaró sin materia el amparo adhesivo. |
|-------|----------------|--|--|

En el caso de los juicios de amparo ***** y ***** , los efectos de la concesión de amparo, fueron los siguientes:

| |
|--|
| Juicio de Amparo ***** Quejoso: ***** |
| <p>“En tal virtud, procede conceder la protección constitucional, para el efecto de que la Sala Civil responsable, en lo que fue materia de este juicio de amparo, deje insubsistente la sentencia reclamada y, previamente cumplido el punto vinculante de admisión de prueba establecido al resolverse el juicio de amparo directo ***** , relacionado con el presente asunto, promovido por ***** , representada por su tutor ***** , dicte una nueva sentencia en la cual reitere las consideraciones mediante las cuales se dio cumplimiento a los fallos protectores concedidos en los amparos directos ***** , ***** y ***** , promovidos por ***** , ***** , representada por su tutor ***** -con demandas adhesivas promovidas por ***** y ***** - e ISSEMYM, y acto continuo, conforme a las directrices vertidas en esta ejecutoria, tome en cuenta que al aquí quejoso no le fue atribuida directa o indirectamente, causa alguna de responsabilidad médica profesional respecto al bloqueo epidural lumbar anestésico de veintinueve de diciembre de dos mil siete; que no quedó demostrada su responsabilidad tocante a las diversas conductas atribuidas de indebida prescripción de fármacos y de diagnóstico sobre contractura muscular; y, al pronunciarse respecto a la última conducta atribuida, atinente a la colocación del parche hemático, tome en cuenta que éste no tuvo participación directa en dicho procedimiento, mientras que al determinar lo conducente a su participación indirecta, analice si existió o no extemporaneidad en su colocación en relación con la fecha el reingreso de la actora después del mencionado bloqueo epidural, así como el objetivo perseguido con la aplicación de ese parche en relación con la sintomatología y padecimientos de la actora, para de ahí, con plenitud de jurisdicción, determinar, en relación con el segundo y tercero de los elementos de la acción, lo que en derecho proceda.”</p> |

| |
|--|
| Juicio de Amparo ***** Quejosa: ***** , representada por su ***** |
| <p>“Consecuentemente, en suplencia de la queja en favor de la actora ***** , representada por su tutor ***** , se le concede la protección constitucional, para el efecto de que la Sala Civil responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, acto continuo, conforme a sus atribuciones previstas en el artículo</p> |

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

5.79 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, dicte el auto correspondiente a la obtención de las copias certificadas del expediente clínico de esta última formado en el Instituto de Neurología y Neurocirugía "Manuel Velasco Suárez"; una vez recibido, se dé vista a las partes para que en el plazo legal relativo estén en posibilidad de formular objeción a ese documento, y hecho lo cual, emita la nueva resolución en la cual deberá reiterar las consideraciones por las cuales absolvió de las prestaciones reclamadas a las doctoras *****; y, con atención a las directrices establecidas al otorgarse el fallo protector en el diverso juicio de amparo directo civil relacionado *****, resuelva lo que en derecho corresponda."

Por cuanto hace al juicio de amparo *****, destaca lo planteado por el Instituto quejoso en el **séptimo concepto de violación** de la demanda de amparo, en los siguientes términos:

| Demanda de Amparo |
|--|
| Quejoso: ***** |
| <p>"SEPTIMO.- Causa agravio irreparable a mi mandante el resolutivo SEGUNDO, mismo que transcribo:</p> <p style="padding-left: 40px;">"SEGUNDO.- Se condena a los referidos codemandados ***** y el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), a pagar a la actora a través de su tutor ***** la cantidad de ***** , por concepto de indemnización de orden económico por el daño causado a la actora y que le produjo una incapacidad total permanente, además, la cantidad ***** por concepto de indemnización por incapacidad para trabajar a favor de la actora, de igual manera, la cantidad de ***** por concepto de daño moral, lo que deberá hacer dentro del término de ocho días contados a partir de que quede firme el presente fallo, apercibidos que de no hacerlo se procederá en la vía de apremio."</p> <p>Como se advierte de la transcripción, de este resolutivo se desprende claramente que la Responsable Ordenadora, condena a mi representada al pago de una indemnización de orden económico, al pago de una indemnización por incapacidad para trabajar y daño moral, lo cual resulta ilegal, en virtud de que no es lógico condenar a mi representado a un pago de una responsabilidad civil de manera solidaria, cuando el artículo 7.172 del Código Civil señala que los organismos descentralizados por la actuación de sus servidores públicos en ejercicio de sus funciones tendrán una responsabilidad subsidiaria, mas no solidaria, siendo mi mandante un organismo descentralizado, tal como lo señala el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que a la letra dice:</p> |

"Artículo 2.- La aplicación y cumplimiento del régimen de seguridad social que regula esta ley, le corresponde al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios."

En efecto, al tener mi mandante la naturaleza de organismo descentralizado, tiene la obligación si fuera el caso de responder de forma **subsidiaria** cuando los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas, es decir que cuando el servidor público responsable directo no tenga bienes o los que tenga no son suficientes para responder del daño causado, tal como lo dispone el artículo 7.172 de la ley sustantiva de la materia el cual se transcribe:

"Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

No es óbice señalar, que aun y cuando el A Quem invoca las tesis **"RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO, INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 1927 DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONIA CON EL ARTICULO 113 SEGUNDO PARRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**, que obra en página 140 de la sentencia recurrida; es plateada al caso concreto de forma equivocada, pues de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 1º, la cual señala:

"ARTÍCULO 1.- La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia."

Aunado a lo anterior, el artículo 2º de la misma Ley señala que los sujetos obligados a responder por esta responsabilidad directa, lo son entes públicos federales, entiéndase por entes públicos federales a los Poderes Judicial, legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, como claramente lo señala el precepto legal invocado y que me permito transcribir para un mejor entendimiento:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

"ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal."

De lo que se advierte la incorrecta fundamentación y motivación de la responsable en virtud de que confunde la naturaleza jurídica de organismo descentralizado estatal de mi mandante, pues evidentemente el artículo 113 constitucional, tal y como lo indica su ley reglamentaria es aplicable a los entes públicos federales, entiéndase por entes públicos federales a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, y no a mi mandante pues en el remoto caso que se condenara a mi representada sería conforme a las normas aplicables pues no puede considerarla responsable a mi mandante como un sujeto pasivo solidario en la relación procesal debido a su propia naturaleza y legislación que la rige.

De lo que se advierte, que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado solamente aplica para Instituciones de carácter federal especificando cuales son los sujetos obligados al cumplimiento de dicha norma, situación en la que no se encuentra mi mandante, pues no es un ente publico federal, sino por el contrario es un ente estatal, y su naturaleza jurídica deviene del Ejecutivo Local, por ende, mi mandante no esta obligado al cumplimiento de una responsabilidad objetiva y directa, sino a una responsabilidad subsidiaria; la cual se encuentra regulada en el artículo 7.172 del Código Civil vigente en el Estado de México.

Máxime, que los artículos de referencia traten de una actividad administrativa irregular, por ende; es materia administrativa x lo que el Ad Quem no puede condenar a mi mandante con fundamentos de carácter administrativos, cuando la acción intentada es de naturaleza Civil; pues dicha condena solidaria carece de todo fundamentación al no encuadrarse mi mandante en el supuesto sancionado por la norma; ni mucho menos en la materia."

Sobre ello, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, refirió en su sentencia dictada el catorce de septiembre de dos mil quince, lo siguiente:

Sentencia dictada en el Juicio de Amparo *****

Quejoso: *****

“...En tanto que en ese propio amparo directo relacionado ***** , se ha determinado conceder la protección constitucional, a fin de que, en lo que es materia de ese juicio, y en cuanto aquí interesa, el tribunal de alzada atienda que no se demostraron las diversas conductas de responsabilidad profesional atribuidas, concerniente a la indebida prescripción de medicamentos y de diagnóstico de contractura muscular, mientras que la diversa, atinente a su participación la cual, se estimó es indirecta y no directa sobre la autorización en la colocación del parche hemático esgrimido en el mencionado hecho dieciséis de la demanda, a la sazón de lo resuelto en la multirreferida ejecutoria, deberá ponderarse nuevamente, a la luz de las directrices ordenadas en ese sentido, y en consecuencia, han quedado insubsistentes las condenas pecuniarias decretadas en el acto reclamado.

Por ese motivo, **tampoco es posible analizar el concepto de violación en el cual se esgrime que la Sala Civil no advirtió que el instituto quejoso no puede tener responsabilidad solidaria alguna**, porque, en su decir, de acuerdo con el ordinal 7.172 del Código Civil para el Estado de México, dada su naturaleza de organismo descentralizado, sólo tienen la obligación de responder, en su caso, de los daños causados por sus servidores públicos en ejercicio de sus funciones públicas que les estén encomendadas, en forma subsidiaria, es decir, únicamente cuando dicho servidor no tenga bienes o los que tenga no sea suficientes para responder del daño causado debido, por lo cual, en su criterio, no resulta aplicable el criterio citado en el acto reclamado, de voz: “RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, debido a que él no se ubica en el supuesto previsto en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del mencionado precepto 113 constitucional.”

En cumplimiento a los fallos protectores referidos en este subapartado, la Sala Civil responsable dictó nueva sentencia el ocho de abril de dos mil dieciséis; la cual, concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

“**PRIMERO.** Han sido parcialmente fundados los agravios expuestos por la parte apelante ***** a través de su tutor ***** , y sin materia los agravios formulados por el codemandado ***** ; en consecuencia:

SEGUNDO. Se revoca la sentencia de fondo impugnada, y se dicta otra para quedar en los siguientes términos:

“**PRIMERO.-** Ha sido procedente la vía Ordinaria Civil, en la que la parte actora ***** , a través de su tutor ***** , acreditó los extremos de la acción de responsabilidad civil subjetiva e indemnización de daño moral, por cuanto hace a los

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

codemandados ***** y el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), quienes no justificaron sus defensas y excepciones; no así, por lo que hace a los codemandados ***** y *****; en consecuencia:

SEGUNDO.- Se condena a los referidos codemandados ***** y el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), a pagar a la actora a través de su tutor ***** la cantidad de ***** , por concepto de indemnización de orden económico por el daño causado a la actora y que le produjo una incapacidad total permanente, además, la cantidad de ***** , por concepto de indemnización por incapacidad para trabajar a favor de la actora, de igual manera, la cantidad de ***** por concepto de daño moral, lo que deberá hacer dentro del término de ocho días contados a partir de que quede firme el presente fallo, apercibidos que de no hacerlo se procederá en la vía de apremio.

TERCERO.- De igual manera, se condena a los referidos codemandados al pago de intereses moratorios al tipo legal de actualizarse su causación y en su caso los mismos deberán cuantificarse en ejecución de sentencia en los términos aludidos en el cuerpo de este fallo.

CUARTO.- También, se le condena al codemandado al ***** , otorgar de manera vitalicia a favor de la accionante ***** el servicio médico, de rehabilitación y terapias necesarias requeridas, y asumir el suministro de los medicamentos e insumos necesarios para mantener su calidad de vida.

QUINTO.- No se hace condena en costas en primera instancia.

SEXTO.- Se absuelve a los codemandados ***** de las prestaciones que les fueron reclamadas.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.””

TERCERO.- No se hace condena en el pago de costas judiciales en esta Instancia.

CUARTO.- Infórmese al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, el cumplimiento que se ha dado a las ejecutorias emitidas el catorce 14 de septiembre de dos mil quince 2015, en los respectivos amparos directos civiles ***** y ***** .

QUINTO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.”

2.5. Tercer Bloque de Juicios de Amparo. Juicio de Amparo Directo ***** , y sus relacionados ***** , ***** y ***** . Contra la sentencia de fecha ocho de abril de dos mil dieciséis, ***** , ***** , Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios

(ISSEMYM), por conducto de su apoderado ***** y ***** , representada por su tutor ***** , promovieron los juicios de amparo directo ***** , ***** , ***** y ***** respectivamente, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, los cuales, fueron resueltos en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

En esencia, dichos juicios de amparo, se resolvieron de la forma siguiente:

| Expediente | Quejoso | Amparo adhesivo | Sentido |
|------------|---------------------------------------|---|--|
| ***** | ***** | -No se promovió- | Se concedió el amparo. |
| ***** | ***** | -No se promovió- | Se sobresee. |
| ***** | ISSEMYM | ***** , representada por su tutor ***** | -Se sobresee. -Se sobresee en el amparo adhesivo. |
| ***** | ***** representada por su tutor ***** | -No se promovió- | Se sobresee. |

En el caso del juicio de garantías ***** , los efectos de la concesión de amparo, fueron los siguientes:

| Juicio de Amparo ***** Quejoso: ***** |
|---|
| <p><i>“Por ende, en la materia de este juicio de amparo, procede conceder la protección constitucional, para el efecto de que la Sala Civil deje insubsistente la resolución reclamada y, acto continuo emita otra en la cual, con base en las consideraciones ahí expuestas, considere que no fue extemporánea la colocación del parche hemático a la actora; que se hizo saber a dicha parte y su esposo, ahora tutor sobre los alcances de su aplicación y que no fue un agente causante en el agravamiento de los daños de salud con el cual fuera diagnosticada por el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, por lo cual deberá absolver al mencionado ***** de las prestaciones reclamadas, derivadas de la causa de responsabilidad profesional reprochada en forma indirecta por la aplicación de ese parche hemático, y hecho lo cual, con base en lo anterior, determine lo que en derecho corresponda respecto a la litis planteada entre la actora y los otros codemandados, con observancia a las ejecutorias de amparo que han derivado del toca de apelación ***** de su conocimiento.”</i></p> |

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Por cuanto hace al juicio de amparo *********, destaca lo planteado por el Instituto quejoso en el **tercer concepto de violación** de la demanda de amparo, en los siguientes términos:

Demanda de Amparo

Quejoso: Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

TERCERO: Viola en perjuicio de mi mandante lo señalado por la responsable al argumentar de forma errónea en foja 130 150 al pago de forma solidaria a mi representada por concepto de indemnización por incapacidad total permanente, por incapacidad para trabajar y por concepto de daño un daño moral, lo cual resulta ilegal en virtud de que **no es conforme a derecho condenar a mi representada a un pago solidario de una responsabilidad civil**, en de qué razón el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios señala lo siguiente:

*"Artículo 2.- La aplicación y cumplimiento del régimen de seguridad social que regula esla ley, le corresponde al Instituto de Seguridad Social del Eslado de México y Municipios, **organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.**"*

Por consecuencia, al tener mi mandante la naturaleza de organismo descentralizado, la obligación de responder de forma subsidiaria por los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones, es decir cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes o los que tenga no son suficientes para responder del daño causado, tal como lo dispone el artículo 7.172 de la ley sustantiva de la materia que a la letra dice:

"Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

No es óbice señalar, que aun y cuando el Ad Quem invoca el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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, limites y procedimientos que establezcan las leyes."

Por lo que se advierte la incorrecta fundamentación y motivación de la responsable en virtud de que confunde la naturaleza jurídica de organismo descentralizado estatal regido por normas locales de mi mandante, pues en el remoto caso que se condene a mi representada sería conforme a las

normas aplicables pues no puede considerarla responsable como un sujeto pasivo solidario en la relación procesal debido a su propia naturaleza y legislación que la rige.

Al respecto, resulta inconcuso el tipo de responsabilidad que intenta condenar la sala, toda vez que dicha responsabilidad del estado deriva de una actuar irregular por parte de sus servidores públicos, siendo directa y objetiva, y debiéndose imponer la sanción de acuerdo Al BENEFICIO ECONOMICO OBTENIDO COMO PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR debiéndose de esta forma reclamar ante el Tribunal Administrativo competente.

Por ende, es evidente que al tratarse de una contienda de carácter civil, la sala está imposibilitada para condenar dicha responsabilidad, en primer lugar porque está reclamando una indemnización por daño moral.

De lo que se advierte, que la responsable aplica una ley positiva que no resulta aplicable puesto que solamente aplica para Instituciones de carácter federal, situación en la que no se encuentra mi mandante, pues no es un ente público federal, sino por el contrario es un ente estatal y su naturaleza jurídica deviene del Ejecutivo local, por ende, mi mandante no esta obligado al cumplimiento de una responsabilidad objetiva y directa, sino a una responsabilidad subsidiaria la cual se encuentra regulada en el artículo 7.172 del Código Civil vigente en el Estado de México.

*En consecuencia y suponiendo sin conceder que mi mandante fuera condenado por la supuesta negligencia medica originada a la C. ***** , la responsable no deberá de condenar de forma solidaria a mi mandante al pago de una indemnización por incapacidad total permanente, por incapacidad para trabajar y por concepto de daño un daño moral, en razón a que la condena debe de ser en estricto acatamiento a lo ordenado por disposiciones civiles que rigen la acción intentada por la hoy tercera interesada ***** ; en otras palabras la responsabilidad que debe fincarse a mi mandante es de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, que regula el tipo de responsabilidad a que debe ser condenado el estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, como lo es el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.*

Así, al tratarse de un asunto de naturaleza civil, en el que el interesado opto por el ejercicio de la acción de Daño Moral y Responsabilidad Civil, y que para la reparación de dicho daño, se tenía que acreditar la responsabilidad civil, tal responsabilidad deberá ser sancionada de acuerdo a la legislación civil vigente en la entidad por ser la aplicable: EN CONSECUENCIA LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE SER SUBSIDIARIA.

Sirve de apoyo la siguiente tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado Civil del Segundo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo VI. Novena época, visible en la página 722, la cual sostiene:

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

*causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.", es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, sin acreditar la insolvencia de este último, **no se puede condenar al Estado, pues su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.***

*Por consiguiente, resulta ilógico que el Tribunal de Alzada condene a mi mandante a pagar a la hoy quejosa ***** por concepto de daño moral y más aún resulta improcedente que el A QUEM no tomo en consideración su capacidad económica de los doctores codemandados para determinar dicha cantidad, pues como ya se dijo en líneas anteriores mi mandante únicamente responderá de manera subsidiaria, por lo que no deberá de tomar la capacidad económica de mi mandante para estimar la indemnización por concepto de daño moral."*

Sobre ello, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, refirió en su sentencia dictada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, que era innecesario analizar los conceptos de violación formulados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), así como los expresados en la demanda adhesiva, en atención a que, en misma fecha, se había resuelto el juicio de amparo directo ***** .

El Tribunal Colegiado citado, estimó que no era jurídicamente factible dicho análisis, al haberse estimado fundado el concepto de violación de estudio preferente, formulado en el juicio de garantías ***** y que fue motivo de concesión del amparo; por lo que lo decidido respecto del codemandado ***** , necesariamente habría de variar la situación jurídica previamente establecida en cumplimiento al mencionado fallo protector, lo cual conducía a concluir en la cesación de los efectos de dicho acto reclamado.

En cumplimiento al fallo protector en cuestión, la Sala Civil responsable dictó nueva sentencia el cinco de enero de dos mil diecisiete, misma que concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

“PRIMERO. Han sido parcialmente fundados los agravios expuestos por la parte actora apelante ***** a través de su tutor *****, y sin materia los agravios formulados por el codemandado *****; en consecuencia

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia de fondo impugnada, y se dicta otra para quedar en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Ha sido procedente la vía Ordinaria Civil, en la que la parte actora *****, a través de su tutor *****, acreditó los extremos de la acción de responsabilidad civil subjetiva e indemnización de daño moral, por cuanto hace a los codemandados ***** y el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), quienes no justificaron sus defensas y excepciones; no así, por lo que hace a los codemandados *****, ***** y *****; en consecuencia:

SEGUNDO.- Se condena a los referidos codemandados ***** e INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), a pagar a la actora a través de su tutor ***** la cantidad de ***** por concepto de indemnización de orden económico por el daño causado a la actora y que le produjo una incapacidad total permanente, además, la cantidad *****, por concepto de indemnización por incapacidad para trabajar a favor de la actora, de igual manera, la cantidad de ***** por concepto de daño moral, lo que deberá hacer dentro del término de ocho días contados a partir de que quede firme el presente fallo, apercibidos que de no hacerlo se procederá en la vía de apremio.

TERCERO.- De igual manera, se condena a los referidos codemandados al pago de intereses moratorios al tipo legal de actualizarse su causación y en su caso los mismos deberán cuantificarse en ejecución de sentencia en los términos aludidos en el cuerpo de este fallo.

CUARTO.- También, se le condena al codemandado al INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (ISSEMYM), otorgar de manera vitalicia a favor de la accionante ***** el servicio médico, de rehabilitación y terapias necesarias requeridas, y asumir el suministro de los medicamentos e insumos necesarios para mantener su calidad de vida.

QUINTO.- No se hace condena en costas en primera instancia.

SEXTO.- Se absuelve a los codemandados *****, ***** y ***** de las prestaciones que les fueron reclamadas.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.”

TERCERO.- No se hace condena en el pago de costas judiciales en esta Instancia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

CUARTO.- Infórmese al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, el cumplimiento que se ha dado a la ejecutoria emitida el veintinueve 29 de septiembre de dos mil dieciséis 2016, en el juicio de amparo directo *****.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

2.6. Cuarto Bloque de Juicios de Amparo. Juicio de Amparo Directo ***** , y sus relacionados ***** y ***** . Como se refirió en el primer resultando de este fallo, en contra de la sentencia dictada el cinco de enero de dos mil diecisiete, se promovieron nuevos juicios de amparo; de los cuales, el número ***** , promovido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), es el que da lugar al presente amparo directo en revisión, y del cual, se refirirán en el considerando respectivo las correspondientes precisiones.

Por lo que hace a los juicios de amparo ***** y ***** , es pertinente referir que los mismos se presentaron y resolvieron, en esencia, en los siguientes términos:

| Expediente | Quejoso | Amparo adhesivo | Sentido |
|------------|--|------------------|--------------------|
| ***** | ***** | -No se promovió- | Se negó el amparo. |
| ***** | ***** , representada por su tutor ***** | -No se promovió- | Se negó el amparo. |

Los tres juicios de amparo en cuestión, y que, respectivamente, negaron a los quejosos el amparo y protección de la justicia federal, fueron resueltos en sesión celebrada el día diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

TERCERO. Interposición y trámite del recurso de revisión. Inconforme con la resolución dictada en el juicio de amparo directo ***** , el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y

Municipios (ISSEMYM), por conducto de su apoderado, presentó escrito el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Segundo Circuito en Materia Civil, en el que interpuso recurso de revisión.

Dicha promoción, se recibió en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, el once de septiembre de dos mil diecisiete; y, previo requerimiento,⁴ se tuvo en acuerdo del veintinueve de septiembre siguiente, por presentado el referido medio de impugnación.

CUARTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó el oficio ***** de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, remitió distintas constancias relacionadas con el recurso de revisión interpuesto, y determinó su admisión, bajo el número de registro 6180/2017, esencialmente, en los términos siguientes:

*“Ahora bien, del análisis de las constancias que obran agregadas en autos, se estima que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó la interpretación directa del artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se relaciona con el tema: **“Responsabilidad Patrimonial del Estado. Interpretación conforme del artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”** Cabe mencionar que el referido órgano jurisdiccional al respecto señaló que: **“La responsabilidad patrimonial del Estado surgió por la necesidad de prever un sistema de garantía efectiva patrimonial, no solamente frente a despojos expropiatorios legítimos, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino respecto a aquellos daños causados voluntaria o involuntariamente por el poder público a las personas dentro de sus funciones o actividades. Cuando el patrimonio de las personas sufre algún quebranto por efecto directo de la acción pública es necesario que exista una indemnización. Dicha institución se encuentra prevista en el último párrafo del artículo 109, antes 113, constitucional, el cual establece: [SE TRANSCRIBE]... Ahora bien, de la exposición de***

⁴ De fecha doce de septiembre de dos mil diecisiete, para la transcripción de la parte de la sentencia recurrida, en la que se realizó pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas generales o se haya establecido la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la parte del concepto de violación que se hubiese omitido analizar.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

motivos presentada ante el Senado de la República el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, se advierte que el legislador había intentado la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado efectivo mediante diversas disposiciones contenidas en diversos ordenamientos legales...En efecto, anteriormente a la reforma constitucional que dio origen al texto del mencionado artículo 113, ahora 109 constitucional, los daños causados por el Estado se reparaban mediante la acreditación de la responsabilidad civil indirecta, cuya reglamentación atendía a dicho Código Civil Federal....Por otra lado, resulta importante destacar que han existido regímenes de responsabilidad administrativa en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en los que, aun cuando resultara exitoso el procedimiento correspondiente únicamente se responsabilizaba al funcionario sin indemnizar al afectado, por lo cual no constituían un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos. Entonces, con el objeto de mitigar las problemáticas que enfrentaban los particulares para reclamar una indemnización por parte del Estado, la reforma constitucional al artículo 133 evolucionó de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, mediante el cual resulta posible demandar al Estado, cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente....De esa manera, la adición al texto del mencionado artículo 113 constitucional reconoció que los particulares son titulares de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar una indemnización proporcional y equitativa cuando, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un acto que algún órgano estatal llevó a cabo sin acatar la norma aplicable o los lineamientos, parámetros o protocolos administrativos respectivos, sin tener que demandar al funcionario en lo personal, y sin tener que demostrar si éste actuó de manera ilícita, dolosa o culposa...Como queda reflejado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el artículo 113, ahora 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho fundamental de las víctimas a ser resarcidas por los daños ocasionados por la prestación de un servicio público indebido, con independencia de que en la comisión de la conducta o en la omisión correspondiente atribuida llegase a existir dolo o culpa o negligencia, conforme a lo cual la responsabilidad solidaria o subsidiaria han dejado de ser los esquemas que determinarían en la vía administrativa la forma de resarcir a la persona agraviada mediante la información correspondiente, pues sencillamente el legislador concibió que la responsabilidad del Estado sea directa y objetiva, con independencia del actuar con que se juzgue al agente y de que se siga algún procedimiento de responsabilidad contra éste...Acorde a la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la reforma del artículo 113, cuyo texto fundamental ahora se ubica en el diverso 109, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada ampliamente en párrafos

anteriores, resulta correcto que el tribunal de apelación hubiese desaplicado el mencionado artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, el cual, cabe precisar, se aprobó desde dos mil uno, esto es, antes de las mencionadas reformas constitucionales. En efecto, el texto vigente para el caso a estudio del mencionado precepto civil no se encuentra conforme a la redacción del último párrafo del artículo 109 constitucional, reformado conforme a su publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, cuyo contenido normativo estaba contenido en el diverso 113 constitucional, pues como ha quedado visto, por disposición del Constituyente Permanente han desaparecido los esquemas tradicionales sobre la concepción de los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado, que en materia administrativa han sido conclusivos en cuanto al cumplimiento de una obligación de carácter objetiva y directa, a fin de responder de esa forma por el daño provocado por el servidor público correspondiente, con independencia del procedimiento o acciones que puedan instaurarse contra éste en esa esfera competencial y la forma en que deba responder de acuerdo con las leyes de responsabilidad administrativas relativas...”; y en los agravios materia de esta instancia la parte recurrente controvierte dicha determinación; por lo que se surte una cuestión propiamente constitucional en términos de lo previsto en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 9/2015, la resolución de dicho recurso permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia, ante lo cual se impone admitirlo y, en atención a lo dispuesto en el punto Primero del Acuerdo General 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, del Pleno de este Alto Tribunal, así como en lo dispuesto en el artículo 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de este Máximo Tribunal, radíquese el presente asunto, atendiendo a la materia en la que incide, en la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación...”

En el proveído en cuestión, se ordenó turnar el asunto para su estudio, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; así como enviar los autos a la Sala de su adscripción, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

QUINTO. Avocamiento. Por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Primera Sala, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto; finalmente, ordenó enviar los autos a la ponencia respectiva, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él, a esta Primera Sala.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos Primero y Tercero, en relación con el Segundo, fracción III del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece.

Lo anterior, en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, en el que se estima que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó la interpretación directa del artículo 109, último párrafo, -antes artículo 113- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso de revisión fue oportuna.

Así las cosas, se estima que el recurso de revisión promovido por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo; en atención a lo siguiente:

- La sentencia recurrida se dictó el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete y, se notificó, al Instituto recurrente, el día **veinticinco de agosto de dos mil diecisiete**.⁵
- La notificación surtió efectos el día hábil siguiente; esto es, el **veintiocho de agosto de ese mismo año**.⁶ Así, el plazo de diez días hábiles para interponer el recurso de revisión a que hace referencia el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del **veintinueve de agosto al once de septiembre de dos mil diecisiete**.
- Lo anterior, descontando de dicho cómputo los días dos y tres, y nueve y diez de septiembre de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, y resultar inhábiles.⁷

Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado por la parte quejosa el día **ocho de septiembre de dos mil diecisiete**, es evidente que el mismo fue interpuesto en tiempo.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación, en lo que interesa al presente recurso de revisión, se resumen o citan, según el caso, los aspectos destacables de la demanda de amparo, de la resolución impugnada y del recurso de revisión interpuesto:

3.1.- Demanda de Amparo.

Tercer concepto de violación.

⁵ Foja 4 del Cuaderno del Amparo Directo en Revisión 6180/2017. Certificación suscrita por el Secretario de Acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. Foja 329 -reverso- del Cuaderno de Amparo *********, suscrito por la Actuaría del propio Tribunal Colegiado. Notificación por lista.

⁶ Toda vez que los días veintiséis y veintisiete de agosto fueron sábado y domingo, y resultan por tanto inhábiles, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

⁷ En términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

*“TERCERO. Resulta violatorio de Derechos Humanos la sentencia emitida por la Primera Sala Civil Regional de Ecatepec de Morelos, México, por violentar y transgredir lo que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en el artículo 7,172 del Código Civil del Estado de México, en el considerando II.2 relacionado con el Resolutivo Segundo, en virtud de que la responsable argumenta de forma errónea en foja 147 al pago de forma solidaria a mi representada por concepto de indemnización por incapacidad total permanente, por incapacidad para trabajar y por concepto de daño un daño moral, lo cual resulta ilegal en virtud de que **no es conforme a derecho condenar a mi representada a un pago solidario de una responsabilidad civil**, en de qué razón el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios señala lo siguiente:*

*"Artículo 2.- La aplicación y cumplimiento del régimen de seguridad social que regula esla ley, le corresponde al Instituto de Seguridad Social del Eslado de México y Municipios, **organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.**"*

Por consecuencia, al tener mi mandante la naturaleza de organismo descentralizado, la obligación de responder de forma subsidiaria por los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones, es decir cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes o los que tenga no son suficientes para responder del daño causado, tal como lo dispone el artículo 7.172 de la ley sustantiva de la materia que a la letra dice:

*"Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos **organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria** y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."*

No es óbice señalar, que aun y cuando el Ad Quem invoca el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la responsabilidad del estado por los daños que cause con motivo de la actividad administrativa será directa, sin embargo dicho precepto legal estable las bases mínimas para la coordinación de las autoridades de acuerdo al sistema nacional anticorrupción, por lo que en el caso en concreto dicha RESPONSABILIDAD DIRECTA IMPUESTA A MI MANDANTE CARECE DE FUNDAMENTACIÓN, por lo que deberá de aplicarse al presente caso el artículo 7.172 del Código civil del Estado de México, máxime que lo actora decidió demandar la responsabilidad civil mediante un juicio ordinario civil, apegándose en estricto sentido a la ley que rige la materia.

Por lo que se advierte la incorrecta fundamentación y motivación de la responsable en virtud de que confunde la naturaleza jurídica de organismo descentralizado estatal regido por normas locales de mi mandante, pues en el remoto caso que se condene a mi representada sería conforme a las normas aplicables pues no puede considerarla

responsable como un sujeto pasivo solidario en la relación procesal debido a su propia naturaleza y legislación que la rige.

Al respecto, resulta inconcuso el tipo de responsabilidad que intenta condenar la sala, toda vez que dicha responsabilidad del estado deriva de una actuar irregular por parte de sus servidores públicos, siendo directa y objetiva, y debiéndose imponer la sanción de acuerdo AL BENEFICIO ECONOMICO OBTENIDO COMO PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, debiéndose de esta forma reclamar ante el Tribunal Administrativo competente.

Por ende, es evidente que al tratarse de una **contienda de carácter civil**, la sala está imposibilitada para condenar dicha responsabilidad, en primer lugar porque está reclamando una **indemnización por daño moral**.

De lo que se advierte, que la responsable aplica de forma errónea el artículo 113 de la Constitución Política una ley positiva que no resulta aplicable al caso concertó; sin embargo, no sería aplicable la responsabilidad patrimonial del estado puesto que solamente **aplica para Instituciones de carácter federal, situación en la que no se encuentra mi mandante**, pues no es un ente público federal, sino por el contrario es un ente estatal y su naturaleza jurídica deviene del Ejecutivo local, por ende, mi mandante no esta obligado al cumplimiento de una responsabilidad objetiva y directa, sino a una **responsabilidad subsidiaria la cual se encuentra regulada en el artículo 7.172 del Código Civil vigente en el Estado de México.**

En consecuencia y suponiendo sin conceder que mi mandante fuera condenado por la supuesta negligencia medica originada a la C. *****, la responsable no deberá de condenar de forma solidaria a mi mandante al pago de una indemnización por incapacidad total permanente, por incapacidad para trabajar y por concepto de daño un daño moral, en razón a que la condena debe de ser en estricto acatamiento a lo ordenado por disposiciones civiles que rigen la acción intentada por la hoy tercera interesada *****; en otras palabras la responsabilidad que debe fincarse a mi mandante es de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, que regula el tipo de responsabilidad a que debe ser condenado el estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, como lo es el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

Así, al tratarse de un **asunto de naturaleza civil**, en el que el interesado opto por el ejercicio de la acción de Daño Moral y Responsabilidad Civil, y que para la reparación de dicho daño, se tenía que acreditar la responsabilidad civil, tal responsabilidad **deberá ser sancionada de acuerdo a la legislación civil vigente en la entidad por ser la aplicable: EN CONSECUENCIA LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE SER SUBSIDIARIA.**

Sirve de apoyo la siguiente tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado Civil del Segundo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo VI. Novena época, visible en la página 722, la cual sostiene:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Como el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.", es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, sin acreditar la insolvencia de este último, **no se puede condenar al Estado, pues su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.**

Por consiguiente, resulta ilógico que el Tribunal de Alzada condene a mi mandante a pagar a la hoy quejosa ***** por concepto de daño moral y más aún resulta improcedente que el A QUEM no tomo en consideración su capacidad económica de los doctores codemandados para determinar dicha cantidad, pues como ya se dijo en líneas anteriores mi mandante únicamente responderá de manera subsidiaria, por lo que no deberá de tomar la capacidad económica de mi mandante para estimar la indemnización por concepto de daño moral."

3.2.- Consideraciones del Tribunal Colegiado.

[...] A fin de responder a subsecuentes conceptos de violación resulta importante importante tener en cuenta lo siguiente:

La responsabilidad patrimonial del Estado surgió por la necesidad de prever un sistema de garantía efectiva patrimonial, no solamente frente a despojos expropiatorios legítimos, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino respecto a aquellos daños causados voluntaria o involuntariamente por el poder público a las personas dentro de sus funciones o actividades.

Cuando el patrimonio de las personas sufre algún quebranto por efecto directo de la acción pública es necesario que exista una indemnización.

Dicha institución se encuentra prevista en el último párrafo del artículo 109, antes 113, constitucional, el cual establece:

"Artículo 109. [...]

[...]

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."

Ahora bien, de la exposición de motivos presentada ante el Senado de la República el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, se advierte que el legislador había intentado la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado efectivo mediante diversas disposiciones contenidas en diversos ordenamientos legales; por citar algunos ejemplos, en la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal de Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajos; la Ley Aduanera, respecto al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, así como Código Civil Federal y de aplicación para el entonces Distrito Federal.

En las respectivas disposiciones se regulaba el régimen de responsabilidad del Estado, ya fuera de carácter indirecto: subsidiario o solidario; pero no se contemplaban esquemas mediante los cuales pudiera indemnizarse a los afectados del hecho dañoso por parte del Estado.

Para el caso a estudio resulta ineludible remitirse al Código Civil Federal.

En efecto, anteriormente a la reforma constitucional que dio origen al texto del mencionado artículo 113, ahora 109 constitucional, los daños causados por el Estado se reparaban mediante la acreditación de la responsabilidad civil indirecta, cuya reglamentación atendía a dicho Código Civil Federal.

En el artículo 1928 de ese ordenamiento, hoy abrogado, se preveía la obligación subsidiaria del Estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estuvieran encomendadas.

A partir de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro al mencionado Código Civil Federal, vigente hasta el treinta de diciembre de dos mil cuatro, en el artículo 1927 se previó adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito existiera dolo del servidor público.

Dicha disposición expresaba:

“Artículo 1927. El Estado tiene 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 públicos.”.

Conforme a esa disposición, para iniciar una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, se exigía la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Además, para que el Estado respondiera solidariamente resultaba indispensable demostrar que el funcionario actuó dolosamente.

Por otra lado, resulta importante destacar que han existido regímenes de responsabilidad administrativa en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en los que, aun cuando resultara exitoso el

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

procedimiento correspondiente únicamente se responsabilizaba al funcionario sin indemnizar al afectado, por lo cual no constituían un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos.

Entonces, con el objeto de mitigar las problemáticas que enfrentaban los particulares para reclamar una indemnización por parte del Estado, la reforma constitucional al artículo 133 evolucionó de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, mediante el cual resulta posible demandar al Estado, cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente.

Al efecto, se estima importante remitirse a la exposición de motivos de la reforma al indicado artículo 113 constitucional, publicada el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, presentada por la Cámara de Diputados el veintidós de abril de mil novecientos noventa y nueve, en la cual se expresó:

“[...] En efecto, entre las dificultades que la teoría de la culpa ha encontrado respecto de su pretendida aplicación a las acciones u omisiones ilícitas de la Administración Pública y más precisamente dicho de sus servidores públicos, son las siguientes:

1).- La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de “daños impersonales o anónimos” –casos cada vez más frecuentes en una Administración compleja y tecnificada-ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;

2) La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes, que por otra parte son largas y difíciles, o bien ejercer presiones en vía de hecho:

3) La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y

4) La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.”.

De esa manera, la adición al texto del mencionado artículo 113 constitucional reconoció que los particulares son titulares de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar una indemnización proporcional y equitativa cuando, sin obligación jurídica de soportarlo,

sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un acto que algún órgano estatal llevó a cabo sin acatar la norma aplicable o los lineamientos, parámetros o protocolos administrativos respectivos, sin tener que demandar al funcionario en lo personal, y sin tener que demostrar si éste actuó de manera ilícita, dolosa o culposa.

Esas características se plasmaron en la jurisprudencia 964, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2257 del Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Materia Constitucional, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011, que dice:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.- La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional 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 administración.”.

Asimismo, tiene aplicación en la especie, la jurisprudencia 967, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2260, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Materia(s): Constitucional, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011, que expresa:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración."

También es importante destacar algunas de las consideraciones expuestas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004, en la ejecutoria emitida en sesión de siete de febrero de dos mil ocho, pues ilustran sobre la evolución que ha tenido en el derecho mexicano la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado:

"[...] a pesar de que [antes de la reforma al artículo 113] era posible demandarle al Estado el cumplimiento de su responsabilidad patrimonial, la dispersión de la regulación en este tema, a más de las trabas que la legislación imponía a los particulares, lo hacía casi imposible, sobre todo, si se toma en cuenta que hasta hace cuatro años, el régimen de responsabilidad estaba recogido a través de normas de inspiración evidentemente civilistas cuyo sustento gira en torno de concepto de responsabilidad subjetiva y del criterio de culpa para la determinación de la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración [...]."

Luego, la reforma constitucional de dos mil cuatro realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configuró un esquema mediante el cual es posible demandar directamente al Estado, cuando ocasione daños a los particulares derivados de una actuación administrativa irregular.

Con lo anterior se superó el esquema de responsabilidad subsidiaria, conforme a la cual para demandar al Estado era necesario demostrar que el funcionario era insolvente; así como el sistema de responsabilidad solidaria, en el que debía probarse que el daño fue ocasionado por un acto doloso del servidor público.

Además, la creación constitucional del referido sistema de responsabilidad patrimonial del Estado pretendió evitar la dispersión normativa y la inseguridad jurídica que había sobre el tema, a fin de que los afectados pudieran acceder a una reparación de daño efectiva e integral.

También de la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se advierte que fue expresado lo siguiente:

“[...] Desde luego, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad: uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica que implícitamente ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al considerar que si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica.”

Ahora bien, es importante resaltar en la ejecutoria correspondiente al amparo directo en revisión 6471/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó las consideraciones que fueron puntualizadas en párrafos anteriores.

Asimismo, en dicha ejecutoria estableció que existe una íntima relación entre el derecho sustantivo establecido en el último párrafo del artículo 109 constitucional, y la dignidad de la persona, de que derivan todos los derechos relacionados con su integridad (patrimonial, física y espiritual), necesaria para su desarrollo integral, y que es uno de los pilares de los derechos fundamentales.

Desde esa perspectiva, la citada Segunda Sala consideró que si los derechos fundamentales relacionados con la integridad del individuo como el derecho a la identidad, a la salud, al medio ambiente y entorno familiar sanos, a la cultura y esparcimiento espiritual (artículos 2, 3 y 4 constitucionales, entre otros), constituyen la descripción de las condiciones de vida que debe tener cualquier ser humano, y que el Estado está obligado a respetar y proteger (artículo 1 constitucional), entonces el derecho a la reparación integral del daño es una garantía de ese estado ideal en que debe vivir toda persona, pues es un medio para exigir que el Estado, en cumplimiento de esos derechos, restituya a la persona en las condiciones de vida que debería tener, y de las que carece debido al daño que el propio Estado ocasionó.

Con apoyo en lo anterior, el alto tribunal puntualizó en dicha ejecutoria constitucional, que el derecho fundamental en comento no tiene por objeto cualquier tipo de reparación, sino que debe tratarse de una de carácter integral, y completa, lo cual significa que en lo posible, se tomen las medidas necesarias para anular toda consecuencia del acto irregular.

En ese sentido, la Segunda Sala del máximo tribunal de justicia de este país hizo hincapié en que para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, se dejó un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento mediante el cual pudiese hacer efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, pues la propia disposición constitucional señaló que los particulares tendrían derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecieran las leyes.

Al respecto, el tribunal constitucional consideró que se estableció una reserva de ley y habilitación constitucional, para que fuera el legislador ordinario quien determinara las directrices conforme a las cuales los particulares podrían ejercer el derecho sustantivo de rango constitucional a recibir una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.

Así, se dijo que en ejercicio de esa reserva y en el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

daños causados por una actividad administrativa irregular, a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación subrayó que en la propia exposición de motivos de dicha ley, el legislador reconoció que en virtud de la amplia rama de actividades y funciones realizadas por el Estado, por las que podría incurrir en responsabilidad patrimonial, hacían inviable que se contar de manera explícita en el cuerpo normativo, con la totalidad de los supuestos específicos de responsabilidad posibles y, por ende, con la totalidad de los sujetos que pueden resentirlo, así como con la diversidad de consecuencias que los daños puede producir.

Por lo anterior, se estimó que con el fin de no excluir de las distintas actividades, personas y formas de daño que puedan ser fuentes de responsabilidad, el legislador reconoció en esa ley, la existencia de leyes administrativas que, en forma especial, prevén la responsabilidad patrimonial del Estado en determinadas áreas de su actividad y, por ejemplo, a falta de disposición expresa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contempla las indemnizaciones por daños y perjuicios materiales, la aplicación de la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales o, para el caso de daño personal y moral, la Ley Federal del Trabajo y el Código Civil Federal.

En ese contexto, se puntualizó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 109 constitucional, anteriormente 113, en el sentido de que el principal objetivo del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado es que toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente, a fin de restituir a aquellos particulares que sufren un daño, producto de la actividad irregular del Estado, por medio de una indemnización que garantice la reparación integral de la afectación, pues ello constituye un imperativo fundado en el derecho internacional público, de reparar adecuadamente los daños causados por una violación a una obligación del Estado.

Como queda reflejado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el artículo 113, ahora 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho fundamental de las víctimas a ser resarcidas por los daños ocasionados por la prestación de un servicio público indebido, con independencia de que en la comisión de la conducta o en la omisión correspondiente atribuida llegase a existir dolo o culpa o negligencia, conforme a lo cual la responsabilidad solidaria o subsidiaria han dejado de ser los esquemas que determinarían en la vía administrativa la forma de resarcir a la persona agraviada mediante la información correspondiente, pues sencillamente el legislador concibió que la responsabilidad del Estado sea directa y objetiva, con independencia del actuar con que se juzgue al agente y de que se siga algún procedimiento de responsabilidad contra éste.

Ahora bien, respecto de daños causados por servidores públicos del Estado, existen diversas alternativas para demandar que sean resarcidos mediante una justa indemnización, cuya elección dependerá en principio, del carácter del demandado y del tipo de responsabilidad que se pretenda demandar.

Tratándose de la responsabilidad civil, en el artículo 7.145 del Código Civil para el Estado de México, se establece que el que obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, aun cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En el Capítulo III del Título Sexto de la Responsabilidad Subjetiva y Objetiva, denominado “De las Personas Obligadas a la Reparación del Daño y de los Perjuicios”, se encuentra previsto el artículo 7.172, cuyo texto de aplicación al presente asunto, recientemente reformado, establecía:

“Artículo 7.172. El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”.

Conforme a su texto, el artículo transcrito contempla la obligación para el Estado de México, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados de responder de los daños que hubiesen ocasionado sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones que les hubieran encomendado; responsabilidad de carácter subsidiaria, la cual, de acuerdo con la propia definición del legislador, será aquella que sólo podrá hacerse efectiva si el servidor público responsable directo del daño no cuenta con bienes, o los que tenga sean insuficientes para responder a la víctima.

Acorde a la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la reforma del artículo 113, cuyo texto fundamental ahora se ubica en el diverso 109, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada ampliamente en párrafos anteriores, resulta correcto que el tribunal de apelación hubiese desaplicado el mencionado artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, el cual, cabe precisar, se aprobó desde dos mil uno, esto es, antes de las mencionadas reformas constitucionales.

En efecto, el texto vigente para el caso a estudio del mencionado precepto civil no se encuentra conforme a la redacción del último párrafo del artículo 109 constitucional, reformado conforme a su publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, cuyo contenido normativo estaba contenido en el diverso 113 constitucional, pues como ha quedado visto, por disposición del Constituyente Permanente han desaparecido los esquemas tradicionales sobre la concepción de los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado, que en materia administrativa han sido conclusivos en cuanto al cumplimiento de una obligación de carácter objetiva y directa, a fin de responder de esa forma por el daño provocado por el servidor público correspondiente, con independencia del procedimiento o acciones que puedan instaurarse contra éste en esa esfera competencial y la forma en que deba responder de acuerdo con las leyes de responsabilidad administrativas relativas.

Con apoyo en el alcance dado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los mencionados dispositivos constitucionales, resulta posible

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

considerar que tratándose de la materia civil, sí es posible considerar el pago de una condena pecuniaria en forma solidaria al Estado de México, sus municipios y sus respectivos organismos descentralizados, cuando alguno de sus servidores públicos cometan una conducta de responsabilidad civil objetiva o subjetiva que genere daños plenamente acreditados, reclamados en forma directa en la demanda civil correspondiente.

En efecto, a fin de ser congruente con el objetivo constitucional perseguido en la norma fundamental, de garantizar a la víctima una indemnización resarcitoria de esa forma respecto al daño o daños causados por el servidor público adscrito a esos entes, se estima que sí es posible emitir dicha condena solidaria con el agente causante de la conducta dañosa, lo cual resulta acorde al nuevo paradigma de protección de los derechos humanos, en especial, para el caso a estudio, el de salud previsto en el artículo 4º constitucional.

*Esto, porque no es posible considerar que la víctima, en la especie, la actora declarada en estado de interdicción, tenga que esperar a que el tutor no pudiera hacer efectiva la condena correspondiente por razón de que el agente causante, en este asunto, el doctor *********, médico adscrito de base al Centro Médico ISSEMYM Ecatepec, Estado de México, no cuente con bienes o los que tuviera sean insuficientes para responder del daño causado, pues el pago de la indemnización otorgada debe ser garantizado con apoyo en ese derecho fundamental a la salud; tanto más, porque en razón de los daños provocados por el citado anesthesiólogo codemandado, mediante sentencia judicial se le declaró en estado de interdicción, lo cual representa que se ubica en dos grupos socialmente vulnerables, como es ser mujer y con incapacidad legal para responder de sus actos.*

Por tanto, se estima correcto que el tribunal de apelación hubiese desaplicado el mencionado artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, porque de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social para los Servicios Públicos del Estado de México y Municipios, se advierte que ISSEMYM es un organismo público descentralizado del gobierno del Estado de México; de tal suerte, que se ubica en la hipótesis referida en dicho precepto.

Al respecto se aclara que la palabra "Estado", mencionada en el artículo 109, antes 113 constitucional, no puede admitir una interpretación restrictiva en el sentido que lo pretende el instituto codemandado, pues es bien sabido que uno de sus elementos de ese concepto es el gobierno, el cual, se ejerce mediante el Supremo Poder de la Federación, el que, conforme al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a sus sistemas de competencias se divide en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, a su vez, se ejercen mediante diversos niveles y, tratándose del primero, se ubica a nivel federal, estatal y municipal; de tal suerte, que es en ese segundo plano en que se contextualiza al parangón realizado de la responsabilidad administrativa del Estado y la responsabilidad civil relacionada por causación de daños derivados de hechos ilícitos, como sucedió en el caso.

En el entendido de que no existe causa válida para considerar que, en particular, no resultara aplicable una condena solidaria tratándose de la indemnización por concepto de daño moral, pues de acuerdo con el artículo 7.155 del Código Civil para el Estado de México, la obligación de reparar el daño moral, sólo resulta exigible si éste se produce como consecuencia de un hecho ilícito extracontractual, independientemente de que se hubiere causado daño material y de la reparación que por éste procediera, supuesto que se actualizó en la especie.

Además, el instituto quejoso pierde de vista que el tribunal de alzada estaba en posibilidad de desaplicar dicha norma a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional, en relación con el principio pro homine conforme a las facultades otorgadas en el artículo 1º constitucional, relacionadas con el control difuso de normas constitucionales e inconvencionales, lo cual, en la vía indirecta, tratándose de las autoridades judiciales, se consuma o lleva a cabo, justamente mediante dicha desaplicación.

Tiene apoyo a lo anterior, la tesis P. LXIX/2011(9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 552, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de voz y texto siguientes:

“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.- La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país - al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.”.

Sobre el particular, debe precisarse de que la circunstancia de que el tribunal de apelación haya cometido un equívoco al citar el artículo de la Constitución Federal que actualmente regula la responsabilidad administrativa objetiva y directa del Estado; esto es, que hubiera mencionado al precepto 113 en lugar del 109 constitucional, no tiene

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

relevancia, pues lo importantes [sic] es que atendió al contenido normativo que tenía similar redacción en el artículo citado en primer término, en tanto que no es posible realizar un alcance mayor de interpretación a la norma secundaria en atención a los términos en que fuera emitida la sentencia reclamada.

No pasa inadvertido que en su contestación de demanda si bien es cierto ISSEMYM formuló diversa argumentación con el objeto de desvirtuar las pretensiones de la actora y a fin de acreditar sus excepciones y defensas, también verdadero resulta que en dicho curso mencionó que, en caso de demostrarse la acción intentada por la contraparte, las condenas pecuniarias serían solidarias, con lo cual implícitamente admitió la posibilidad legal de que fueran emitidas dichas condenas para ser afrontadas de esa forma.

*Por tanto, resulta **inoperante** el diverso argumento sostenido en el cuarto concepto de violación, en cuanto a que conforme al artículo 14 de la ley que regula, su patrimonio sólo debe ser utilizado para cumplir con los fines sociales.*

En tanto que tampoco pone de relieve cómo se pondría en peligro ese patrimonio en la salud de los derechohabientes, si por otra parte señala que, acorde con el artículo 23 de esa legislación, se reciben aportaciones no sólo ordinarias, sino también extraordinarias de ellos, como son, sólo por citar algunos: intereses y rendimientos derivados de las inversiones en las reservas financieras; ingresos generados por la operación de centros comerciales, farmacias, ópticas, centros vacacionales y similares, cuotas de recuperación por usos de centros sociales, asistenciales, culturales y deportivos, o donaciones herencias u legados.

*Tampoco pasa inadvertido que el instituto quejoso elaboró la argumentación antes desestimada con apoyo en la tesis emitida por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, de rubro: **“ESTADO. RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL. POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).”**.*

En dicha tesis aislada se concluyó que el Estado tiene la obligación de responder solidariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, y que procede en su contra la condena respetiva sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes, o que los habidos no son suficientes para responder del daño causado, de manera que si el particular exigió del Estado y del funcionario directa y conjuntamente el pago de los daños, sin acreditar la insolvencia de este último, no se puede condenar al Estado, porque su responsabilidad es subsidiaria y no solidaria.

La tesis en comento no tiene aplicación en la especie, porque interpretaba el artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, abrogado, el cual, además de que no tiene idéntico contenido normativo al aplicable precepto 7.172 del vigente Código Civil para el Estado de México, tampoco se encontraba acorde al texto del artículo 113, ahora 109 constitucional; incluso, de acuerdo con la ejecutoria relativa, por esa razón el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inexistente la contradicción de tesis 54/2007-PS en que participó ese criterio.

Finalmente, sólo con fin informativo se precisa que, para estar acorde a la mencionada reforma constitucional sobre la responsabilidad directa y objetiva del Estado, mediante reforma al citado artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, publicada el treinta de mayo de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno", la cual entrará en vigor en términos de lo señalado en el Segundo Transitorio del Decreto Número 208 correspondiente, el legislador local estableció que la responsabilidad del Estado será directa, de manera que, a partir de que entre en vigor esa reforma, para los asuntos civiles aplicables será obligatoria dicha norma, cuyo texto es:

"Artículo 7.172. El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen la obligación de responder por los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones públicas que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es directa, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

Consecuentemente, ante la ineficacia jurídica de los motivos de inconformidad, y como el acto reclamado no se fundó en normas generales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Plenos de Circuito, no se controvierten cuestiones que afecten a menores, o bien, el orden y desarrollo de la familia; tampoco se advirtió vulneración a los derechos de la actora incapaz; no se advierte que se haya cometido contra el quejoso alguna violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa, por afectar los derechos previstos en el artículo 1º de la Ley de Amparo, ni se evidencia que se afecte a quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentran en clara desventaja social para su defensa en el juicio, circunstancias que obligarían a suplir la deficiencia de los conceptos de violación, de conformidad con lo estatuido en el artículo 79, fracciones I, II, VI y VII, de la Ley de Amparo, procede negar la protección federal.

La negativa se hace extensiva a los actos de ejecución reclamados al Juez de primera instancia, por razones de accesoriedad legal y al no haberse combatido por vicios propios, sino que su alegada inconstitucional se hizo depender del acto de ordenamiento del cual deriva.

[...]"

3.3.- Agravios en la revisión.

En esencia, en sus dos agravios, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), expresó lo siguiente:

Primer Agravio

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

- Se combate específicamente lo afirmado en la sentencia recurrida, en los términos siguientes:

*“Resulta **correcto que el tribunal de apelación hubiese desaplicado el mencionado artículo 7.172 del código Civil para el Estado de México**, el cual cabe precisar, se aprobó desde dos mil uno esto es, **antes de las mencionadas reformas constitucionales**.*

*Pues como ha quedado visto, por disposición del constituyente permanente **han desaparecido los esquemas tradicionales sobre la concepción de los alcances de la responsabilidad patrimonial del estado**, que en materia administrativa han sido conclusivos en cuanto al cumplimiento de una obligación de carácter objetiva y directa.”*

- Causa agravio que el Tribunal Colegiado determine que el tribunal de alzada realizó una correcta desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, atendiendo a lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dicha determinación violenta el **principio de legalidad** atendiendo a la naturaleza de la acción que promovió la hoy tercera interesada. Se trata de una **contienda civil**; y por lo tanto, la substanciación del juicio, así como la determinación correspondiente deberá de regirse, mediante la Ley de la Materia que logre la acción intentada, por lo que resulta inconcuso que el juzgador condene al pago de una indemnización por concepto de daño moral, fundamentándola en el precepto constitucional 109 que establece la responsabilidad patrimonial del estado, siendo la naturaleza de esta administrativa y, por consecuencia, **su reclamo se efectuaría ante el Tribunal Administrativo competente.**

- Los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado Civil, no debieron de atribuirle verdad jurídica a la determinación del tribunal de alzada, mediante el cual le condenaron de forma solidaria al pago de una indemnización por incapacidad total permanente, por incapacidad para trabajar y por concepto de daño un daño moral, en razón a que **la condena debe de ser en estricto acatamiento a lo ordenado por disposiciones civiles**
- La responsabilidad que debe fincarse es de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.172, siendo que si bien es cierto como lo refiere dicho precepto constitucional fue reformado a principio del presente año, al momento de la presentación de la demanda en la Vía Ordinaria Civil la ley que regula las prestaciones requeridas, evidentemente se trata de ley vigente, por lo que **no podría aplicarse de manera retroactiva algún otro precepto legal**, máxime que no existió declaración alguna de inconstitucionalidad respecto del precepto 7.172 del Código Civil del Estado de México.
- Al tratarse de un asunto de naturaleza civil, en el que el interesado optó por el ejercicio de la acción de Daño Moral y Responsabilidad Civil, y que para la reparación de dicho daño, se tenía que acreditar la responsabilidad civil, tal responsabilidad deberá ser sancionada de acuerdo a la legislación civil vigente en la entidad por ser la aplicable.
- Es por ello, que, en consecuencia, la responsabilidad del estado debe ser subsidiaria.
- Ello aunado a que como lo refieren los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, el texto del artículo 7.172 del Código Civil del

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Estado de México, **no se encuentra conforme a la redacción del último párrafo del artículo 109 constitucional**, pero lo cierto es que con la entrada en vigor de dicho precepto constitucional se pretendía desaparecer los esquemas tradicionales sobre la concepción de los alcances de la responsabilidad patrimonial del estado; esto es, enfocar dicho precepto constitucional directamente en materia administrativa en tanto al cumplimiento de una obligación de carácter objetiva y directa.

- Sin embargo, en la sentencia recurrida se pierde de vista que la acción principal que reclamó la hoy tercera interesada versa sobre el pago de una indemnización por concepto de daño moral y una responsabilidad civil, por lo que aplica de forma inexacta lo establecido en el artículo constitucional 109, en razón a que **el juzgador deja de aplicar la ley reglamentaria de la materia**, por lo que pone de manifiesto, que al desaplicar el artículo antes referido, de igual forma **deberá de desaplicar el precepto esgrimido en la ley local correspondiente al monto de la indemnización del pago de daño moral**, y en su lugar aplicar lo establecido en la ley federal de responsabilidad patrimonial del estado, en específico, el artículo 14 del citado ordenamiento legal, que se encuentra superdotado por lo establecido en el artículo 109 constitucional, mismo que a la letra dice:

“ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo

dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.”

- En consecuencia, **el monto de la indemnización no deberá de exceder al equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.** Esto es, al tratarse de una contienda de carácter civil, la Sala está imposibilitada para condenar al pago de una indemnización objetiva y directa, y en el caso de ser así, la cuantificación debería de realizarse conforme a la ley reglamentaria del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En el caso concreto, deberá el máximo tribunal determinar que nos encontramos ante la presencia de un daño inmaterial y que esto nos llevaría a la aplicación de una justa indemnización o bien una indemnización integral, y de esta forma reparar los daños causados, por lo que en el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados deberá de aplicarse la interpretación de la justa indemnización, esto es que en ningún caso se podría asemejar a una indemnización por causa de muerte,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

máxime que se condenó a mi representada a otorgarle de manera vitalicia a favor de la hoy tercera interesada el servicio médico de rehabilitación y terapias necesarias requeridas, por lo que en conjunto con el criterio de la justa indemnización, con dicha condena de atención medica vitalicia la hoy quejosa estaría en posibilidad de tratar su padecimiento y con ello lograr una posible recuperación y regresar las cosas al estado en el que se encontraban.

- Se citan las Tesis de rubros: **“DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE.”** y **“DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES QUE SE EMITAN CONFORME A LA CLÁUSULA DE RESERVA CONTENIDA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.”**

Segundo Agravio

- Se combate específicamente lo afirmado en la sentencia recurrida, en los términos siguientes:

“Respecto de daños causados por servidores públicos del estado, existen diversas alternativas para demandar que sean resarcidos mediante una justa indemnización cuya elección dependerá en principio del carácter del demandado y el tipo de responsabilidad que se pretenda demandar”.

- El razonamiento hecho por los Magistrados del Tribunal Colegiado, causa agravio al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, toda vez que únicamente realiza valoraciones subjetivas respecto a "la

justa indemnización", orientando sus razonamientos plenamente en la responsabilidad patrimonial del estado, pero como bien lo menciona el pago de la justa indemnización dependerá sustancialmente en que el demandado elija el tipo de responsabilidad que desea demandar, **como lo es en el caso en concreto la responsabilidad en la vía civil**, por lo que es omiso al realizar pronunciamiento a las cuestiones constitucionalmente y jurisprudencialmente válidas que deben ser atendidas y estudiadas de fondo para que se cumpla con el derecho a una justa indemnización. El argumento anterior, se apoya por el recurrente en la tesis de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN."**

- El Juzgador de Amparo no expresa los elementos de valoración analizados y tomados en consideración que sostengan o fundamenten su criterio, afectando directamente la esfera jurídica de mi poderdante al dejarlo en un total estado de indefensión ante la sentencia definitiva, máxime que si bien se encuentra aplicando la supremacía constitucional del artículo 109, conlleva a que el monto de la indemnización sea determinada conforme a la ley reglamentaria de dicho precepto legal (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

CUARTO. Procedencia. Esta Primera Sala, considera que el recurso de revisión intentado resulta procedente, en atención a las siguientes consideraciones:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

4.1.- Requisitos de Procedencia del Recurso de Revisión en Amparo Directo. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, o bien, cuando en dichas sentencias se omita el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas, siempre que ello permita fijar un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que se cumplan los dos requisitos siguientes:

Primer requisito.- Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, cuando en dichas sentencias se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

Segundo requisito.- Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales del Pleno.

Al respecto, el punto primero del Acuerdo General 9/2015⁸ emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, señala:

“PRIMERO. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y

b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”.

Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente.

Por lo tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón suficiente para desechar el recurso por improcedente.

4.2.- Cumplimiento del Primer Requisito (Cuestión Constitucional). En el caso, el presente recurso cumple con el primer requisito de procedencia; puesto que, como bien se refirió en el acuerdo del diez de octubre de dos mil diecisiete, en el que el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó la admisión del presente medio de impugnación, es evidente que en el fallo recurrido, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, realizó una interpretación directa del artículo 109,

⁸ Acuerdo General número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

último párrafo *-antes artículo 113-*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha interpretación, llevó al referido órgano de amparo, a determinar los alcances del mandato constitucional en cuanto a la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que, con motivo de su actividad irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, derivando de dicho ejercicio hermenéutico, dos cuestiones importantes:

Primera Cuestión.- Es correcto que, al resolverse sobre el ejercicio de una acción de naturaleza civil, de responsabilidad patrimonial del Estado, se desaplique lo previsto en el artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México; puesto que dicho precepto, al establecer que la referida responsabilidad *“es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”*, no se encuentra conforme con la redacción del último párrafo del artículo 109 constitucional, reformado conforme a su publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, y cuyo contenido normativo estaba previsto en el diverso artículo 113 constitucional, entonces vigente, en el sentido de que dicha responsabilidad debe ser directa.

Segunda Cuestión.- Aún ante la desaplicación de lo previsto en el artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, entonces vigente, es posible que el monto de la indemnización correspondiente que, se fije en casos de responsabilidad patrimonial del Estado, se calcule, con base en las previsiones del propio Código Civil citado, lo cual se deriva, entre otras, de las siguientes consideraciones que, en esencia, fueron vertidas en el fallo recurrido:

- La adición al artículo 113 constitucional, reformado mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, conlleva el reconocimiento de que los particulares son titulares de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar una indemnización proporcional y equitativa cuando, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un acto que algún órgano estatal llevó a cabo sin acatar la norma aplicable o los lineamientos, parámetros o protocolos administrativos respectivos, sin tener que demandar al funcionario en lo personal, y sin tener que demostrar si éste actuó de manera ilícita, dolosa o culposa.
- Se estableció una reserva de ley y habilitación constitucional, para que fuera el legislador ordinario quien determinara las directrices conforme a las cuales los particulares podrían ejercer el derecho sustantivo de rango constitucional a recibir una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.
- Respecto de daños causados por servidores públicos del Estado, existen diversas alternativas para demandar que sean resarcidos mediante una justa indemnización, cuya elección dependerá en principio, del carácter del demandado y del tipo de responsabilidad que se pretenda demandar.
- Tratándose de la responsabilidad civil, en el artículo 7.145 del Código Civil para el Estado de México, se establece que el que obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, aun cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

- No existe causa válida para considerar que, en particular, no resultara aplicable una condena solidaria tratándose de la indemnización por concepto de daño moral, pues de acuerdo con el artículo 7.155 del Código Civil para el Estado de México, la obligación de reparar el daño moral, sólo resulta exigible si éste se produce como consecuencia de un hecho ilícito extracontractual, independientemente de que se hubiere causado daño material y de la reparación que por éste procediera, supuesto que se actualizó en la especie.

Las dos cuestiones anteriores, son controvertidas por el Instituto recurrente en sus respectivos agravios, mismos que defienden, por un lado, que al haberse ejercido una acción civil, debe prevalecer la naturaleza subsidiaria de la responsabilidad del Estado prevista en el Código Civil local entonces vigente.

Por otro lado, el Instituto recurrente, defiende que en cuanto al cálculo de la indemnización, de llegar a proceder ésta en caso de desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, la misma tendría que calcularse de conformidad a lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al fijar ésta límites al monto que debe cubrirse por concepto de la propia indemnización, mismos que no deben exceder de veinte mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. Ello, tomando en cuenta que dicha Ley deriva del artículo 113 constitucional (hoy artículo 109), y que en el último párrafo de dicho mandato constitucional, se

dispone que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Así, ante la subsistencia de dos cuestiones propiamente constitucionales que tienen relación con los alcances del derecho humano a la indemnización en caso de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su actividad regular, se estima que se colma el primer requisito de procedencia del amparo directo en revisión.

No pasa desapercibido que, en esencia, los conceptos de violación que fueron planteados por el recurrente (entonces quejoso), en la demanda que dio lugar al presente medio de impugnación, fueron a su vez expuestos en distintos juicios de amparo directo promovidos previamente por el propio Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) (***** , ***** y *****); sin embargo, dichos argumentos no fueron motivo de estudio por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

Lo anterior, pues dicho órgano de amparo estimó de estudio preferente otros argumentos vertidos en los distintos juicios de amparo relacionados, sea promovidos por el propio Instituto, o por las demás partes interesadas. Esto es, en primer término, se determinó agotar el estudio de aspectos de legalidad relacionados con la procedencia de la acción y con la valoración del material probatorio, en cuanto si en el actuar del personal médico existió o no negligencia, lo que sin duda, predominaba sobre la probable responsabilidad subsidiaria o solidaria del Instituto, ya que de no acreditarse negligencia, no se hubiese acreditado ni una ni otra.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Así, puede concluirse que el estudio preferente de las cuestiones procesales referidas, derivó en que justificadamente quedara supeditado a ello, el tema de constitucionalidad referido a la inaplicación del artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México, por lo que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) no se encontraba obligado a interponer el recurso de revisión respectivo, en contra de las resoluciones de amparo que no se pronunciaron sobre sus respectivos planteamientos.⁹

4.3.- Cumplimiento del Segundo Requisito (Importancia y Trascendencia). Se estima que este requisito se cumple, toda vez que, si bien, en el amparo directo en revisión 6718/2016, esta Primera Sala ya se pronunció sobre cuestiones afines a las planteadas en el presente medio de impugnación, en lo relativo a la desaplicación del artículo 7.171 del Código Civil para el Estado de México, por no resultar conforme con el artículo 113 (ahora 109) constitucional; lo cierto es que, en este asunto, se cuestiona no únicamente la consecuencia de la inaplicación en lo que se refiere a que es posible realizar una condena solidaria y no subsidiaria del Estado, sino también, el que el efecto de dicha inaplicación, haya sido calcular el monto de la indemnización correspondiente conforme a las disposiciones del propio Código Civil, y no de acuerdo a las disposiciones administrativas que el recurrente indica son aplicables acorde a lo mandado por el propio artículo 113 constitucional.

Así, para dar respuesta a lo anterior, es necesario analizar ambas cuestiones, lo que puede dar lugar a un planteamiento novedoso en lo

⁹ Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada por analogía, la Tesis 1a. XX/2017 (10a.) de esta Primera Sala, de datos de localización y rubro siguientes: Época: Décima Época. Registro: 2013679. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. XX/2017 (10a.). Página: 370. Rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REGLAS QUE DETERMINAN LA PRECLUSIÓN DEL DERECHO A IMPUGNAR NORMAS GENERALES.”**

que se refiere a las disposiciones que resultan aplicables para fundamentar y motivar la indemnización correspondiente por responsabilidad patrimonial del Estado, en aquellos casos en que se desaplique una disposición local de orden civil referida a una acción de la misma naturaleza, que no es conforme con el mandato constitucional, y del cual, en estricto sentido, han derivado ordenamientos de naturaleza administrativa.

Así, una vez que se ha corroborado que, en el caso, se cumplen satisfactoriamente los requisitos de procedencia del amparo directo en revisión, se estima viable realizar el estudio de fondo del asunto, en lo que se refiere a las dos cuestiones de naturaleza propiamente constitucional que han sido precisadas en este apartado.

QUINTO. Estudio de Fondo. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, los agravios hechos valer por la parte recurrente, resultan **infundados** e **inoperantes**, conforme a lo que se desarrollará en los párrafos siguientes.

5.1.- Delimitación del marco jurídico aplicable. En principio, se estima pertinente precisar el texto y vigencia de los preceptos legales que se invocan por el recurrente o que fueron sustento de la resolución impugnada, y que resultan relevantes al presente estudio.

La acción de pago por daño moral y responsabilidad civil, se ejercitó por la actora *********, mediante demanda presentada el **doce de febrero de dos mil diez**, en la que se citó como fundamento, lo dispuesto en los artículos 7.145, 7.147, 7.149, 7.150, 7.151, 7.152, 7.154, 7.155, 7.159, 7.178 del Código Civil del Estado de México,¹⁰ los cuales, en ese entonces, tenían el siguiente texto que se contrasta con el que es actualmente vigente:

¹⁰ Código publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el viernes 7 de junio de 2002.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

| Código Civil del Estado de México | |
|---|--|
| Texto vigente en el momento en que se ejercitó la acción civil | Texto vigente |
| <p style="text-align: center;">Obligaciones que originan los hechos ilícitos</p> <p>Artículo 7.145.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, aún cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.</p> | <p>El texto permanece sin cambios.</p> |
| <p style="text-align: center;">Obligaciones derivadas de la responsabilidad civil objetiva o riesgo creado</p> <p>Artículo 7.147.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza, explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.</p> | <p>El texto permanece sin cambios.</p> |
| <p style="text-align: center;">Restablecer a la situación anterior o pago de daños y perjuicios</p> <p>Artículo 7.149.- La reparación del daño consistirá, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.</p> | <p>El texto permanece sin cambios.</p> |
| <p style="text-align: center;">Indemnización por muerte o incapacidad</p> <p>Artículo 7.150.- Cuando el daño que se cause a las personas produzca la muerte o incapacidad total permanente, la indemnización de orden económico, consistirá en el pago de una cantidad equivalente a setecientos treinta días de salario, sueldo o utilidad que percibía la víctima. Cuando esos ingresos excedan del triple del salario mínimo general vigente en la región de que se trate, no se tomará el excedente para fijar la indemnización.</p> <p>Si no fuere posible determinar el ingreso económico de la forma señalada, se calculará por peritos, tomando en cuenta la capacidad y aptitud de la víctima, en relación con su oficio, profesión, trabajo o actividad a la que normalmente se haya dedicado.</p> | <p>El texto permanece sin cambios.</p> |

| Código Civil del Estado de México | |
|---|---------------------------------|
| Texto vigente en el momento en que se ejerció la acción civil | Texto vigente |
| Si se carece de esos elementos o no desarrollase actividad alguna, la indemnización se calculará sobre la base del salario mínimo general de la región respectiva. | |
| <p style="text-align: center;">Indemnización por incapacidad para trabajar</p> <p>Artículo 7.151.- Si el daño origina una incapacidad para trabajar, que sea parcial permanente, parcial temporal o total temporal, la indemnización será fijada por el Juez, considerando las prevenciones de la Ley Federal del Trabajo. La indemnización podrá aumentarse prudentemente al arbitrio del juez, considerando la posibilidad económica del obligado y la necesidad de la víctima.</p> | El texto permanece sin cambios. |
| <p style="text-align: center;">Gastos médicos, hospitalarios y de defunción</p> <p>Artículo 7.152.- Además de las indemnizaciones por causa de muerte o incapacidad, debe pagarse a quien lo haya sufrido o a quien los haya efectuado, los gastos médicos, hospitalarios, de medicamentos, de rehabilitación y las prótesis requeridos con motivo del daño, así como en el caso de fallecimiento, los gastos funerarios, los cuales deberán estar relacionados con las posibilidades que hubiese tenido la víctima.</p> | El texto permanece sin cambios. |
| <p style="text-align: center;">Concepto de daño moral</p> <p>Artículo 7.154.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en su honor, crédito y prestigio, vida privada y familiar, al respeto a la reproducción de su imagen y voz, en su nombre o seudónimo o identidad personal, su presencia estética, y los afectivos derivados de la familia, la amistad y los bienes.</p> | El texto permanece sin cambios. |
| <p style="text-align: center;">Reparación del daño moral</p> <p>Artículo 7.155.- La obligación de reparar el daño moral, solo será exigible si el mismo se produce como consecuencia de un hecho ilícito extracontractual, independientemente de que se hubiere causado daño material y de la reparación que por el mismo procediera.</p> | El texto permanece sin cambios. |
| <p style="text-align: center;">Monto de la indemnización del daño moral</p> <p>Artículo 7.159.- El monto de la indemnización por daño moral lo determinará el Juez, tomando en cuenta la afectación producida, el grado de</p> | El texto permanece sin cambios. |

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

| Código Civil del Estado de México | |
|---|---------------------------------|
| Texto vigente en el momento en que se ejercitó la acción civil | Texto vigente |
| responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. | |
| <p style="text-align: center;">Plazo de prescripción de la acción de la reparación del daño</p> <p>Artículo 7.178.- La acción para exigir la reparación de los daños causados, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.</p> | El texto permanece sin cambios. |

Algunos de los preceptos citados, fueron también invocados en la sentencia impugnada, o referidos con relación a las excepciones y defensas que hicieron valer las partes en el juicio natural.

En particular, del Código Civil en comento, destaca lo dispuesto por el artículo **7.172** invocado como excepción por el Instituto demandado (aquí recurrente), y que tenía el texto siguiente, que a la vez, fue recientemente reformado:

| Código Civil del Estado de México | |
|--|---|
| Texto vigente en el momento en que se ejercitó la acción civil | Texto actualmente vigente, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado el 30 de mayo de 2017 |
| <p style="text-align: center;">Responsabilidad subsidiaria del Estado, Municipios y sus Organismos Descentralizados</p> <p>Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por</p> | <p style="text-align: center;">Responsabilidad subsidiaria del Estado, Municipios y sus Organismos Descentralizados</p> <p>Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen la obligación de responder por los daños causados por sus servidores</p> |

| Código Civil del Estado de México | |
|--|---|
| Texto vigente en el momento en que se ejercitó la acción civil | Texto actualmente vigente, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado el 30 de mayo de 2017 |
| <p>sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.</p> | <p>públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es directa, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p> |

En lo que corresponde al marco constitucional, es pertinente referir el texto del artículo 113 de la Constitución vigente al momento en que se ejercitó la acción civil en cuestión, así como el texto vigente de similar mandato, contenido en el artículo 109 de la Carta Magna que actualmente nos rige:

| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | |
|---|--|
| Texto vigente en el momento en que se ejercitó la acción civil: (12 de febrero de 2010) | Texto actualmente vigente del artículo 109 Constitucional, derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. |
| Art. 113, último párrafo | Art. 109, último párrafo |
| <p>...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.</p> <p>[Este texto, se adicionó por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002].</p> | <p>...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.</p> <p>[El último párrafo del artículo 113 constitucional, vigente a partir de 2002, se reubicó en la reforma de 2015 como último párrafo del artículo 109 Constitucional].</p> |

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Como se observa, si bien la previsión constitucional en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, se reubicó en la reforma de dos mil quince, del artículo 113 al artículo 109 constitucional, puede, de la transcripción anterior, concluirse que la hipótesis normativa es exactamente la misma.

Ahora bien, en lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del “segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, citada en la sentencia recurrida, es evidente de su artículo 2º, que la misma es aplicable únicamente a entes públicos federales; y que, por tanto, las reglas previstas en dicha Ley para el cálculo de indemnizaciones, aplican únicamente a dichos entes. Al efecto, se transcriben a continuación los artículos 1º, 2º, 5º, 13 y 14 de la citada Ley:

| |
|--|
| <p>Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 2004.</p> |
| <p>Art. 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.</p> <p>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.</p> |
| <p>Art. 2.- <u>Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales.</u> Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo <u>de la Federación</u>, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la <u>Administración Pública</u></p> |

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 2004.

Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.¹¹

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.¹²

Art. 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

Art. 13.- El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

Art. 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

¹¹ Párrafo reformado. D.O.F. 30 DE ABRIL DE 2009.

¹² Párrafo adicionado. D.O.F. 30 DE ABRIL DE 2009.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 2004.

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con (sic) la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Finalmente, con respecto a la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, es importante aclarar que la misma, se publicó en la Sección Cuarta al Número 97 de la Gaceta Oficial del Estado de México, el martes 30 de mayo de 2017, entrando en vigor, conforme a su segundo transitorio, a los noventa días naturales siguientes a su publicación.

Dicha Ley, se emitió atendiendo a lo señalado en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mismo que se reformó mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de México, el 24 de abril de 2017, precisamente para contemplar, entre otros supuestos, el respectivo a la responsabilidad patrimonial del Estado y de los municipios de la citada entidad federativa.

5.2.- Estudio de la Primera Cuestión (Responsabilidad Subsidiaria). Pues bien, procede en este apartado dar respuesta a

los planteamientos que formula el Instituto recurrente, con relación a la inaplicación que se determinó del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, en cuanto a que dicho organismo, es susceptible de ser condenado de forma solidaria y no subsidiaria como prevé dicho dispositivo inaplicado; para lo cual, se estima pertinente retomar las consideraciones que sobre similar tema, fueron expuestas en el amparo directo en revisión 6718/2016, resuelto por esta Primera Sala el catorce de junio de dos mil diecisiete.

Dichas consideraciones que, al momento, se estima deben seguir prevaleciendo, sin que se advierta razón o motivo alguno que obligue a su modificación, son las siguientes:

“El catorce de junio de dos mil dos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un párrafo segundo al artículo 113 constitucional, cuya redacción se mantuvo así hasta la diversa reforma de veintisiete de mayo de dos mil quince¹³ en los términos siguientes:

Art. 113. [...]

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.

El párrafo segundo transcrito fue producto de la reflexión que el poder reformador tuvo alrededor de la responsabilidad que tiene el Estado frente a los particulares cuando deriva de una actividad irregular e ilícita.

Así, en la exposición de motivos para la reforma constitucional, se señaló:

[L]os mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.

Se ha considerado que para hablar propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;

El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos -o garantías individuales- de los gobernados;

El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y

¹³ Con la reforma referida se modificó en su totalidad el texto del artículo 113, por lo que el párrafo segundo en mención se trasladó al numeral 109 constitucional como último párrafo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

A ochenta y un años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, a consecuencia de la actividad que realiza el Estado -sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita- se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo, que colme tal deficiencia.

[...]

La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado -que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida-, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

Cabe apuntar que dicha reforma no resuelve completamente el problema, toda vez que son posiciones hoy superadas por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el Derecho Administrativo, ya **que la responsabilidad "solidaria" postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.**

En la actualidad, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, tienen como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria -previsto en los códigos civiles-, así como un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos -previsto en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos-, que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, mas no constituye un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos. Estos sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.

En efecto, entre las dificultades que la teoría de la culpa ha encontrado respecto de su pretendida aplicación a las acciones u

omisiones ilícitas de la Administración Pública y más precisamente dicho de sus servidores públicos, son las siguientes:

La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de "daños impersonales o anónimos" -casos cada vez más frecuentes en una Administración compleja y tecnificada- ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;

La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes, que por otra parte son largas y difíciles, o bien ejercer presiones en vía de hecho:

La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y

La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.

Por otra parte, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece más que un aparente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el orden jurídico administrativo. En realidad se mejora el sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, aunque no resuelve con suficiencia el problema, ya que la responsabilidad administrativa del servidor público, aunque se relaciona para efectos de la repetición del Estado en contra del servidor público que haya resultado responsable, es distinta a la responsabilidad patrimonial del Estado propiamente dicha.

En efecto, el sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos - no a los daños derivados de actuación lícita-; además, no se establece un verdadero régimen de responsabilidad "directa" del Estado, ya que aun cuando en el artículo 77-bis se establezca la posibilidad de acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas "directamente" reconozcan la responsabilidad de indemnizar, no se trata de responsabilidad "directa" del Estado, toda vez que para demandar a éste es indispensable que los particulares hayan denunciado los hechos y se haya seguido el procedimiento respectivo en contra del servidor público y que a este último se le haya declarado responsable.

Desde luego, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad: uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica que implícitamente ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, al considerar que si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica.

En tal virtud, Señores Secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.

Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y

La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroge en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que "todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa", con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

En efecto, difícilmente podemos reflexionar en los principios de equidad o solidaridad social que informan a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que nos induzcan a pensar en la posibilidad de otorgarle a la misma una participación en la tarea redistributiva del Estado, en razón de que no es igual el impacto negativo a un patrimonio personal abundante que a uno exiguo, si pensamos que la afectación proporcional en el primer caso es menor que en el segundo.

Lo anterior, no significaría en forma alguna que la existencia de un patrimonio mediano o alto no deba ser objeto de restitución integral como consecuencia de su afectación antijurídica imputable- al Estado Significa más bien que habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen; en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos.

A primera vista pudiera pensarse que esta propuesta conculca el principio de igualdad. Sin embargo, para que opere realmente esta garantía y se pueda invocar su violación por una disposición legal que conceda un tratamiento más favorable a quienes menos tienen, tendría que acreditar el quejoso respectivo que él está situado exactamente en idéntica circunstancia respecto de aquél o aquéllos que reciben una indemnización mayor. Es decir, bajo la garantía de igualdad se debe "dar igual trato a los iguales y desigual trato a los que son desiguales". Con base en lo anterior, la propuesta que en esta iniciativa se incluye, resulta conforme con el principio de igualdad, en cuanto a que se estaría dando igual tratamiento a quienes se encuentren en idénticas circunstancias.

Lo importante es que, más allá del significado de la igualdad ya comentado, ha sido preciso identificar un parámetro conforme al cual pueda establecerse la categorización de las personas, atendiendo a un criterio de justicia. Sabemos que los criterios de justicia varían de una época a otra y de un país a otro. Por ello se ha considerado pertinente referir o adoptar como criterios de ponderación de las indemnizaciones los de la proporcionalidad y equidad que, en última instancia, forman parte del significado de indemnización justa.

Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado. entre otras.

Asimismo, **la iniciativa prevé que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales (sic) a quienes se les otorgaría la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo**. Lo anterior, precisamente con la finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del (sic) Estado - por lo que hace a su actividad administrativa- se establezca bajo una jurisdicción única -la contencioso - administrativa-, con lo cual **se evitaría que el discernimiento de competencias se convierta en un "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa**, para reclamar la indemnización correspondiente en contra del servidor público que haya inferido daños y perjuicios a un particular.

A fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente, **que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido cumplimiento**. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo.

La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de "aseguradora universal", ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Además, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se someten a consideración de esa Soberanía, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en la genuina expresión del Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.

[...]

Como se observa, la intención del órgano reformador fue que se diera la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado mientras se reconocen los derechos públicos subjetivos de los gobernados, para a lo cual es necesario el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo anterior, el legislador estimó necesaria la reforma constitucional de modo que se estableciera la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el estado a consecuencia de su actividad regular o irregular, lícita o ilícita, pero que ocasiona daños y perjuicios a las personas, quienes no deben ser afectados y ya no, como se había reconocido en los diversos ordenamientos civiles, una responsabilidad subsidiaria o solidaria.

Además, la reforma tuvo como objeto que cada nivel de gobierno, a saber, federal, local y municipal, se encontrara ceñido a responder por los daños que pudieran causar a los particulares, derivado de la actuación irregular e ilícita de los entes de gobierno; por lo que se ordenó al Congreso de la Unión y a los poderes legislativos locales¹⁴ a modificar sus ordenamientos

¹⁴ Sin que esto implicara que el legislador ordinario tuviera el deber de establecer una vía o procedimiento específico para exigir el derecho a la reparación del daño causado por el Estado, como lo dispuso esta Primera Sala en el criterio 1a.LV/2009 **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO MÍNIMO.** La citada norma constitucional no obliga a los particulares a tramitar el

para adecuarse a la reforma constitucional, dentro del plazo que se dispuso en el Diario Oficial de la Federación.

Así, una vez aprobada la reforma y publicada la adición al artículo 113 constitucional, en términos del artículo Único transitorio de la reforma de catorce de junio de dos mil dos¹⁵, la Federación, **las entidades federativas y los municipios contaron con el período comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, a fin de proveer el debido cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial; situación que, necesariamente, implicaba la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local.

Para lo anterior, los respectivos legisladores debían atender dos criterios: i) que el pago de la indemnización se efectuara después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y; ii) que el pago de la indemnización estuviera sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se tratara.

Así, la reforma en cuestión entró en vigor el uno de enero de dos mil cuatro,¹⁶ por lo que para esa fecha las leyes federales y

derecho que tutela a través de una vía específica -por ejemplo, la administrativa- ni a través de una ley determinada, pues establece un derecho sustantivo en favor de los gobernados que no reclama con exclusividad un ámbito competencial propio; sin embargo no puede concluirse que sus titulares pueden hacerlo valer a través de la vía que más les convenga, sino mediante la que el legislador dispuso para tal fin. Lo anterior, porque el artículo [113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), al determinar que los particulares tendrán derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, no permite que escojan la materia y vía que mejor les parezca sin considerar el contexto normativo del orden jurídico en que se ubiquen, por tratarse de una cuestión delegada al legislador ordinario, con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de este derecho”, publicado en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 591.

¹⁵ **ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo 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, a 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.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

¹⁶ Como fue interpretado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 29/2007, cuyo criterio quedó plasmado en la tesis 2a.XXXIII/2007 **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004.** El artículo [único transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, establece que el aludido Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

locales debían prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares que daña con su actuar irregular o ilícito. Esto significa que, contrario a lo que adujo el recurrente en sus agravios, **el ámbito competencial de la responsabilidad patrimonial del Estado se proyectó a todos los niveles de gobierno y no sólo al federal.**¹⁷

de la Federación. Ahora bien, del análisis sistemático del mencionado precepto transitorio se colige que el 1o. de enero del primer año siguiente al de su publicación corresponde al 1o. de enero de 2003, y el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación lo constituye el 1o. de enero de 2004, por tanto, dicho Decreto entró en vigor en la fecha últimamente indicada, lo que es acorde con el señalamiento de la parte final del citado precepto, en el sentido de que para proveer a su debido cumplimiento, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, el cual no sería menor a un año ni mayor a dos”, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2004, página 1188 y que esta Primera Sala comparte.

¹⁷ Refuerzan en lo conducente esta afirmación las tesis 1a.LII/2009 y 1a.LIII/2009, de rubros y textos, respectivamente **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.** El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva” y **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.** El citado precepto constitucional contiene un derecho sustantivo cuyas condiciones de desarrollo a nivel secundario y de exigibilidad suponen la división competencial previamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque su última parte señala que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes; y del único artículo transitorio del decreto que introdujo este contenido constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002) se advierte una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes jurídicos del Estado mexicano para adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten del contenido del derecho introducido. Así, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de distintos órganos de gobierno -federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales-, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones delegadas por la Ley Fundamental a la regulación de las leyes que deben emitirse en cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que

Sin embargo, en el caso, **las normas locales en el Estado de México no se adecuaron al nuevo modelo constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado**, pues el sistema normativo local vigente cuando aconteció el daño ocasionado a los quejosos¹⁸, nada reconoce de la responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir el Estado de México o alguno de sus Municipios.

En primer lugar, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México publicada los días diez, catorce y diecisiete de noviembre de mil novecientos diecisiete, al momento en que los quejosos sufrieron la actuación irregular e ilícita del Estado (veintiséis de enero de dos mil doce) únicamente hacía referencia a las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos del estado y los municipios¹⁹, pero nada prevé sobre su responsabilidad patrimonial objetiva y directa que ordenó la Constitución Federal.

no restrinjan la extensión del derecho en la forma en que se encuentra tutelado”, publicadas en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, páginas 592 y 593.

¹⁸ Y hasta la fecha en que se resuelve el presente asunto.

¹⁹ TÍTULO SÉPTIMO

De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

[N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTÍCULO, VÉASE TRANSITORIO SEGUNDO DEL DECRETO QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.]

(REFORMADO, G.G. 28 DE JULIO DE 2016)

Artículo 131. Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Fiscal General de Justicia y los integrantes de los órganos superiores de los organismos a los que la presente Constitución les otorga autonomía, son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 132. Tratándose de los delitos a que se refiere el artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo, salvo en el caso de prescripción de la acción conforme a la ley penal, los plazos de ésta se interrumpen en tanto el servidor desempeña alguno de los encargos a que se refiere el artículo anterior. En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absolutoria podrá reasumir su función.

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 133. El Gobernador del Estado, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Si por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, en sesión de una u otra, se declara justificada la petición, el magistrado acusado quedará privado de su puesto a partir de la fecha en que se le haga saber la resolución, independientemente de la responsabilidad en que, en su caso, haya incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Consejo de la Judicatura del Estado de México, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en términos del procedimiento que al efecto determine la ley.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

De ahí que, lógicamente, el único ordenamiento secundario que deriva de la constitución local es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en cuyo artículo 1° se dispuso que tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución del Estado de México en las materias ahí señaladas²⁰.

Consecuentemente, contrario a lo ordenado por la Constitución Federal, **en el Estado de México no se llevaron a cabo las modificaciones correspondientes para adecuar la normatividad local al mandato constitucional en materia de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, vigente desde el uno de enero de dos mil cuatro.**

En este orden de ideas, el artículo cuya constitucionalidad defiende el recurrente se localiza en el Capítulo III “De las personas obligadas a la reparación del daño y de los perjuicios”, del Título Sexto “De la Responsabilidad Subjetiva y Objetiva” del Libro Séptimo “De las Obligaciones”, vigente desde el ocho de junio de dos mil dos y al momento de configurarse la actuación irregular e ilícita del Estado, el cual establece:

Artículo 7.172. El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Dicho precepto, si bien prevé que el Estado de México, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados tienen obligación de responder a los daños que se causen a particulares, lo cierto es que **se ciñe a una responsabilidad subsidiaria a la que se finque al servidor público** que hubiere ocasionado el daño en ejercicio de sus funciones y, únicamente, cuando el referido servidor público no pueda hacer frente a su responsabilidad con los bienes con que cuenta.

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 134. Los servidores públicos condenados por delitos cometidos con motivo del desempeño de sus funciones públicas no gozarán del indulto por gracia.

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 135. Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.

(REFORMADO, G.G. 27 DE FEBRERO DE 1995)

Artículo 136. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

²⁰ **Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;
- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior, envuelve la subjetividad que reviste la responsabilidad del Estado a través de la persona del servidor público, como único ente que puede generar un daño a los gobernados; absolviendo el deber del Estado y colocándolo en una posición de "auxilio" en caso de que el servidor público no contara con bienes o estos fueran insuficientes para resarcir a la persona afectada; redacción que genera una contraposición entre el ordenamiento local y la Constitución Federal.

Ello, porque en términos de la **jurisprudencia P./J. 42/2008**²¹ la responsabilidad patrimonial del Estado es directa porque, durante el ejercicio de sus funciones, el Estado puede generar daños a los particulares en sus bienes o derechos, quienes podrán demandarla directamente y sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino sólo la irregularidad de su actuación y sin demandar, previamente, al servidor público relativo; mientras que la responsabilidad objetiva es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida como los actos de administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Otra diferencia sustancial que buscó el órgano reformador de la Norma Fundamental, fue la separación entre responsabilidad objetiva y subjetiva²², en el sentido de que la primera se apoya en la teoría del

²¹ Texto: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo [113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 722.

²² Jurisprudencia P./J. 43/2008 **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.** La adición al artículo [113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional 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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

riesgo y en donde la intencionalidad dolosa es ausente, mientras que, inversamente, la segunda implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño. Por lo tanto, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, con lo que 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 administración.

Esto implica que el Estado se vuelve responsable directo en los daños que los operadores de su actividad generen en las personas y no de forma subsidiaria o solidaria como anteriormente sucedía y como se pretende a través de la aplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México.

Bajo las premisas expuestas, esta Primera Sala determina que **el sistema normativo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado de México, especialmente el que indica el artículo 7.172 de la codificación civil local es inconstitucional en dos vertientes.**

La primera, porque el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Federal, estableció un deber a cargo de todos los niveles de gobierno en la materia de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, para lo cual, a través del artículo Único transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, el poder reformador impuso la obligación, por mandato constitucional, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, de **adecuar los ordenamientos locales al precepto constitucional a más tardar al uno de enero de dos mil cuatro.**

Con base en esto, los congresos locales de todos los estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio para llevar a cabo determinada conducta; esto es, para adecuar sus constituciones y leyes secundarias a fin de hacerlas compatibles con la Norma Fundamental y lograr un correcto desarrollo en las funciones correspondientes, pues el régimen de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado no tiene el carácter de optativo, sino obligatorio en todo el territorio nacional.

Consecuentemente, debe indicarse que **el Estado de México incurrió en una omisión legislativa absoluta que genera una violación constitucional directa al artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el veintisiete de mayo de dos mil quince.**

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 administración”, publicada en la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 719.

Se invocan para reforzar la conclusión que antecede, por analogía, los criterios sustentados por el Tribunal Pleno en las jurisprudencias P./J. 12/2006, P./J. 13/2006 y P./J. 14/2006.²³

En un segundo plano, la invalidez del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México deriva de una violación al sistema

²³ **“PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.** La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha **omisión absoluta** se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces”; de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1532 **“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).** La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una **omisión legislativa absoluta**, que genera una violación constitucional directa”, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1365; y **“CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.** El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, impuso a las Legislaturas de los Estados la obligación de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en aquella a más tardar el 18 de marzo de 1988. En ese sentido, el Congreso del Estado de Tlaxcala tenía la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes locales a las mencionadas disposiciones; sin embargo, de la revisión tanto de la Constitución Local como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso, todos del Estado de Tlaxcala, así como de las reformas que desde 1987 se han realizado a dichos ordenamientos, se advierte que el Congreso del Estado incumplió con el mandato referido, ya que al 18 de marzo de 1988, fecha límite para haberlo hecho, no había adecuado su normatividad a la Constitución Federal, por lo que incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo que generó una violación directa a la Constitución Federal que aún subsiste, ya que del análisis aludido se aprecia que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión”, visibles en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, páginas 1532, 1365 y 1250, respectivamente.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

constitucional que conforman los artículos 113, párrafo segundo, y 133 constitucionales en relación con el principio de supremacía constitucional.

El principio mencionado, además de la supremacía constitucional que impone a la Constitución General como la norma fundamental del Estado Mexicano, dispone la jerarquía normativa en el Estado Mexicano, en la cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte; así como las leyes que de aquélla emanen y expedidas por el Congreso de la Unión, constituyen la Ley Suprema; debiendo, en consecuencia, las constituciones y las leyes locales, con independencia de la soberanía de los estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerar el Pacto Federal.

Así, si las leyes expedidas por las legislaturas locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias aun cuando procedan de su constitución local; incluso cuando se trate, directamente, de esta última.

Bajo esta perspectiva, el artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, es inconstitucional por la transgresión a los artículos 113, párrafo segundo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí lo infundado de los agravios.”

De la resolución del amparo directo en revisión 6718/2016, derivó la siguiente tesis aislada:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 7.172 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD EL 30 DE MAYO DE 2017, ES INCONSTITUCIONAL.

A partir del Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, el Constituyente Permanente estableció un orden jurídico estructurado al que sometió las actuaciones del Estado para el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, de forma que aquél tuviera una responsabilidad objetiva y directa por los daños que pudiera ocasionarles en sus bienes o derechos, con motivo de su actividad administrativa irregular (modelo constitucional actualmente ubicado en el artículo 109, último párrafo, constitucional); para lo cual, la Constitución Federal obligó a cada nivel de gobierno (federal, local y municipal) a prever y observar en sus ordenamientos jurídicos la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, y fijar en sus

presupuestos una partida para hacer frente a dicha circunstancia, dentro del plazo comprendido desde la publicación del decreto y hasta antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2004. Así, el artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, en su texto anterior a la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad el 30 de mayo de 2017, al establecer que el Estado, los Municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas, y que dicha responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, es inconstitucional, pues la Legislatura Local incurrió en una omisión legislativa absoluta; esto es, si bien es cierto que prevé que el Estado de México, los Municipios y sus respectivos organismos descentralizados tienen obligación de responder de los daños que se causen a los particulares, también lo es que se ciñe a una responsabilidad subsidiaria a la que se finque al servidor público que hubiere ocasionado el daño en ejercicio de sus funciones, y sólo cuando el referido servidor público no pueda hacer frente a su responsabilidad con los bienes con que cuenta, lo cual advierte la subjetividad que reviste la responsabilidad del Estado a través de la persona del servidor público, como único ente que puede generar un daño a los gobernados, absolviendo el deber del Estado y colocándolo en una posición de "auxilio" en caso de que el servidor público no contara con bienes o éstos fueran insuficientes para resarcir a la persona afectada, lo cual genera una contraposición entre el ordenamiento local y la Constitución Federal. Asimismo, cuando el artículo 113 constitucional citado alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, ello implica que el Estado se vuelve responsable directo en los daños que los operadores de su actividad generen en las personas y no de forma subsidiaria o solidaria como anteriormente sucedía y como se pretende a través del artículo 7.172 aludido.”²⁴

De las consideraciones y tesis transcritas, pueden derivarse las siguientes premisas:

1ª.- OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA: El Estado de México, incurrió en una omisión legislativa absoluta, pues teniendo la obligación

²⁴ Época: Décima Época. Registro: 201600. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 19 de enero de 2018 10:20 horas. Materia(s): (Constitucional). Tesis: 1a. III/2018 (10a.). Amparo directo en revisión 6718/2016. 14 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo. Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

de haber emitido o reformado en el ámbito local, las leyes necesarias para regular la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado y Municipios de dicha entidad federativa, conforme a lo entonces mandatado en el artículo 113 constitucional *-vigente hasta el veintisiete de mayo de dos mil quince-*,²⁵ y de acuerdo a lo ordenado en el artículo único transitorio de la reforma respectiva publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, no lo hizo, a pesar de que ***la adecuación del marco jurídico local a la citada reforma constitucional, debió haberse realizado a más tardar el uno de enero de dos mil cuatro.***

2ª.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 7.172 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO: El artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, resulta inconstitucional, toda vez que el mismo, al establecer que el Estado de México, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, sólo tendrán una responsabilidad subsidiaria cuando se causen daños por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas, no es conforme con lo mandatado en el artículo 113 de la Carta Magna, que contempla la garantía de que dicha responsabilidad debe ser directa, lo que supera cualquier previsión en el sentido de que la responsabilidad fuese subsidiaria o incluso solidaria.

El artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, resulta inconstitucional, tanto en la vertiente de que dicha entidad federativa incurrió en una omisión legislativa al no haber adecuado su marco jurídico local, como porque dicho precepto, implica una violación al sistema constitucional que conforman los artículos 113, último párrafo y 133 constitucionales, en relación con el principio de supremacía constitucional.

²⁵ Fecha en que se reformó el precepto y se reubicó la hipótesis normativa en cuestión en el artículo 109 constitucional vigente.

3ª.- INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7.172 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO. Ante lo anterior, y bajo la base de que si las leyes expedidas por las legislaturas locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben entonces predominar las disposiciones de la Norma Fundamental, resulta correcta la desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, cuando se reclame la responsabilidad patrimonial del Estado.

De acuerdo a dichas premisas, y en lo que corresponde al presente asunto, esta Primera Sala, considera que la desaplicación en cuestión, debe precisamente operar en lo que se refiere a los alcances de la responsabilidad exigible al Estado, pues ésta debe ser directa, más no subsidiaria, ni incluso solidaria, pues es tal el supuesto que resulta acorde al artículo 113 constitucional entonces vigente (hoy artículo 109).

Sin embargo, tal desaplicación, no conlleva la destrucción de la vía civil ni de la acción civil de pago de daños, contemplada en el propio artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, sino sólo el que ésta se ajuste a las previsiones plasmadas en la Constitución Federal, pues pensar lo contrario, implicaría que, ante la ausencia de otra norma prevista en el Estado para ejercitar una acción similar, los particulares no contarían con vía alguna para reclamar una responsabilidad de dicha especie.

Y es que precisamente, en el Estado de México, no se expidió una Ley local de responsabilidad patrimonial, sino hasta el año dos mil diecisiete.

Y fue precisamente en dos mil diecisiete, que se ajustó el contenido del artículo 7.172 en cuestión, cuando menos en lo que se refiere a la responsabilidad directa del Estado, precisándose que el derecho a ella sería conforme a las bases, límites y procedimientos que establecieren las leyes; lo que sin duda, hace alusión, en principio, a lo que sería

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, publicada el treinta de mayo de dos mil diecisiete.

Antes de ello, e incluso, antes de la reforma constitucional de dos mil dos, los particulares, en principio, podían demandar al Estado, por la vía civil, la responsabilidad patrimonial contemplada en el citado artículo 7.172; pero al resultar el mismo inconstitucional, cuando menos en la porción normativa que prevé sólo una responsabilidad subsidiaria, el efecto no sería que dicha vía y acción civil ya no puedan ejercerse, sino que al hacerse valer, impere lo constitucionalmente previsto en cuanto a la naturaleza de la responsabilidad que puede exigirse y por la que puede condenarse, esto es, la **responsabilidad objetiva y directa** del Estado.

En atención a lo expuesto, puede concluirse que:

- Es **infundado** el agravio que descansa en el hecho de que el Tribunal Colegiado realizó una correcta desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, pues en realidad, dicha desaplicación era imperativa, pues no podía aceptarse una disposición normativa que sólo redujere la responsabilidad del Estado a una naturaleza subsidiaria, cuando la Carta Magna, en su artículo 113 constitucional entonces vigente (hoy artículo 109), precisa que ésta debe ser objetiva y directa.

No pasa desapercibido que, en el caso, la condena impuesta por la responsable al Instituto recurrente, refiere su responsabilidad solidaria, más no directa.

A la vez, no se ignora que el Tribunal Colegiado del conocimiento, validó la citada condena solidaria.

Sin embargo, en el caso, el alcance de lo que debe analizarse en este recurso y apartado, está limitado a resolver si fue o no correcta la desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, lo que se concluye fue adecuado, y a determinar si ante dicha desaplicación, debía prevalecer lo mandado en el entonces artículo 113 constitucional (hoy artículo 109), lo que también se valida en este fallo es lo apropiado.

Así, si bien no se comparte necesariamente la consideración del Tribunal Colegiado, referente a que era posible que la Sala responsable condenara “solidariamente” al Instituto recurrente *-con base en el propio artículo 113 constitucional, hoy 109-*, lo cierto es que lo alegado por el recurrente se orientó a sostener fundamentalmente que la responsabilidad que debía imperar era la subsidiaria, lo que se estima ya ha tenido debida respuesta, en cuanto a que ello no puede prosperar, y en todo caso, no beneficiaría al Instituto una concesión del amparo para que su responsabilidad se considerara como directa y no solidaria, pues en ambos casos, no lograría acotar su responsabilidad a la subsidiariedad que pretende.

- Se estima también **infundado** que la determinación recurrida, violente el **principio de legalidad** atendiendo a la naturaleza de la acción que promovió la hoy tercera interesada, pues al tratarse de una contienda civil, el juicio debía regirse mediante la Ley de la Materia que logre la acción intentada.

Ello, pues como ya se explicó, la norma que regula la acción civil intentada, resulta inconstitucional en lo referente

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

a acotar la responsabilidad patrimonial del Estado a que ésta sea subsidiaria, por lo que era pertinente desaplicar el artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México en lo que a ello se refiere, para en respeto al principio de supremacía constitucional, ajustar la referida acción a lo señalado en el artículo 113 constitucional (hoy artículo 109).

Y es que si bien, la intención de la reforma constitucional, fue promover ajustes a la legislación federal y local para que sólo prevaleciera la acción y vía administrativa para el reclamo de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, lo cierto es que ante la omisión legislativa en que incurrió el Estado de México, y la ausencia de legislación local aplicable en ese sentido, los particulares tenían el derecho y libertad de hacer uso de las acciones civiles y vía civil entonces vigente, así como de exigir, que éstas, se adecuaran a la garantía constitucional que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y a favor de los particulares, se plasmó en el entonces artículo 113 de la Carta Magna.

- Por lo mismo, resulta **infundado** que se alegue que no podía condenarse a una indemnización por concepto de daño moral, con base en el artículo 109 constitucional (entonces artículo 113), que establece la responsabilidad patrimonial del estado, bajo una naturaleza administrativa que activa el reclamo ante el Tribunal Administrativo competente.

Ello, pues precisamente, la inacción del legislador del Estado de México, impidió que se adecuara en la entidad el

marco jurídico para prever precisamente la naturaleza administrativa de este tipo de reclamos, y el que éstos se tuvieran que efectuar o impugnar, ante el Tribunal Administrativo correspondiente.

Así, ante la ausencia en el Estado de México de dicha legislación de orden administrativo, la consecuencia de la omisión legislativa en cuestión, no podría ser otra que la de permitir que en términos de las acciones y vías entonces vigentes, se construyeren este tipo de reclamos, sin perjuicio de que los mismos, en su ejercicio y respuesta, se adecuaren precisamente al mandato constitucional que fue ignorado por el legislador local.

Por ello, son **infundados** todos aquellos argumentos en los que el Instituto recurrente, pretende que por el sólo hecho de que se ejercitó por la entonces actora, una acción civil, era necesario que ello se resolviera única y exclusivamente a lo plasmado en la propia legislación civil, y no en lo mandatado constitucionalmente en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Ello no significa en ningún sentido que se aplique norma alguna de manera retroactiva en perjuicio del Instituto recurrente, pues al contrario, cuando se presentó la demanda civil por su contraparte, ya se encontraba vigente el mandato constitucional contemplado en el entonces artículo 113 constitucional, por lo que lo ahí previsto, ya era exigible por los particulares y obligado para la Federación y los Municipios, aunque no se hubiese legislado al respecto.

Y es que debe aclararse que en ningún momento se ha pretendido aplicar de forma retroactiva en perjuicio del

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

Instituto alguna norma o disposición específica prevista ni en la Ley Federal ni en la reciente Ley local de responsabilidad patrimonial del Estado, sino que, en realidad, la desaplicación del artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, deriva directamente de lo ordenado en la propia Carta Magna, y no de lo previsto en sus leyes reglamentarias, de ahí que los argumentos que se hacen valer con relación a una supuesta e indebida irretroactividad, resultan también **infundados**.

Por todo lo expuesto, resultan infundados los argumentos en los que el Instituto recurrente, defiende que debió ser condenado de forma subsidiaria, y en los que combate la desaplicación que se realizó del artículo 7.172 del Código Civil para el Estado de México.

Ello, sin que pase desapercibido que distintos argumentos planteados en su recurso de revisión, básicamente reiteran lo expuesto en la demanda de amparo o abundan sobre ello, sin combatir frontalmente las consideraciones de la sentencia recurrida, lo que, en principio, los hace **inoperantes**, por lo que este estudio se limitó a responder aquellos argumentos que directamente o en la causa de pedir, sí combaten las consideraciones del fallo recurrido.²⁶

5.3.- Estudio de la Segunda Cuestión (Monto de la Indemnización). El Instituto recurrente, también combate, en esencia, el hecho de que, de llegarse a aceptar que la naturaleza de la responsabilidad patrimonial a imperar, debe ser la prevista en el

²⁶ Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 1a./J. 85/2008, de datos de localización y rubro siguientes: Época: Novena Época. Registro: 169004. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Septiembre de 2008. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 85/2008. Página: 144. Rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.”**

artículo 109 constitucional (entonces artículo 113), luego entonces, la justa indemnización que debería aplicar, sería aquella regulada en la disposición reglamentaria del propio precepto constitucional.

Esto es, el recurrente cuestiona las valoraciones que sobre la “justa indemnización” realizó el Tribunal Colegiado, y confronta el hecho de que el monto de la indemnización se haya calculado con base en disposiciones del Código Civil, a pesar de que se optó por la supremacía constitucional en cuanto a lo previsto en la Carta Magna en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Y es que, en efecto, el entonces artículo 113 constitucional, ahora artículo 109, contempló también que **“los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”**

Así, en principio, si bien el Instituto recurrente podría eventualmente tener razón en cuanto a que el espíritu del mandato constitucional, es que el monto de la indemnización respectiva, se fije conforme a las bases, límites y procedimientos que señalen las leyes que reglamenten la garantía constitucional a la responsabilidad patrimonial del Estado, lo cierto es que no puede estimarse fundado el argumento planteado, toda vez que, ante la omisión legislativa absoluta que se ha ya precisado, la realidad es que cuando se presentó la demanda del juicio natural que dio origen al presente asunto, no existía ley alguna en el ámbito local, que regulare en el Estado de México dicha cuestión, más allá de lo que existía ya regulado en la legislación civil.

En tal sentido, es **infundado** el argumento que se analiza, puesto que a falta de Ley de Responsabilidad Patrimonial de carácter local, y de ajuste al demás marco jurídico de la entidad -a la reforma constitucional de dos mil dos- en esa materia, fue correcto que la Sala responsable,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

fijara el monto de la respectiva indemnización con base en las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables que tenía al alcance.

Y es que, sin duda, la reforma constitucional que nos ocupa, como ya se refirió, respetó el marco de distribución de competencias aplicable en la materia, y si bien se plasmó como garantía a respetarse la plasmada en el artículo 113 constitucional, se dejó a la federación y a los estados la obligación de reformar sus leyes para la debida instrumentación de la citada reforma, siendo más bien la omisión legislativa que ocurrió en el Estado de México, la que obligó a que el reclamo respectivo se realizara por la vía civil, y a que el monto de la indemnización respectiva, se fijara conforme a las disposiciones de la legislación civil entonces vigente, sin perjuicio, de que, como se ha mencionado, se desaplicara en lo conducente a la responsabilidad subsidiaria lo previsto en el artículo 7.172 del Código Civil del Estado de México, y se ajustara el reclamo y su resolución, a lo mandado en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por la Carta Magna.

Por ello, es también infundado el que se pretenda que el monto de indemnización, se tendría que sujetar a los límites que establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que contempla reglas al respecto en su artículo 14, pues como ya se apuntó en un apartado anterior, dicho ordenamiento, conforme a su propio artículo 2º, es aplicable únicamente en lo que corresponde a los entes de carácter federal y no a entes locales.

Lo anterior, además de que, desde una perspectiva constitucional, no puede de forma alguna, concluirse de manera genérica, que una omisión legislativa de carácter local, puede salvarse con lo previsto en una ley federal. Esto es, si a raíz de una reforma constitucional, se mandata a los gobiernos estatales a emitir o adecuar al sentido de dicha

reforma su marco jurídico local, y ello no se hace, luego entonces, la respectiva omisión legislativa absoluta, no puede derivar en que se apliquen en automático en el Estado omisor, normas de carácter federal u otras de otras entidades federativas que sí se hayan emitido de forma oportuna en acatamiento al mandato federal.

Por tanto, lo conducente, es que si el pacto federal, mandata a una entidad federativa a reformar su marco jurídico y ésta no lo hace, es la propia entidad la que tiene que asumir las consecuencias de su omisión, y como en el caso, sujetarse a lo previsto en disposiciones jurídicas locales vigentes que puedan servir de instrumento para dar respeto a una garantía protegida constitucionalmente, hasta donde dichas disposiciones, resulten acordes para servir los propósitos de la Carta Magna. Desde luego, cada caso tiene que ser analizado en su propia y especial naturaleza, así como en sus respectivos alcances, pero cuando menos, en el presente asunto, no existe duda de que lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no puede servir de límite al monto de la indemnización que debió fijarse en una controversia de orden civil a la que, ante la ausencia de un marco jurídico que regule en la vía administrativa la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa, fue necesario acudir para exigir al Estado responder los daños que se causaron por servidores públicos del Estado de México, con motivo de las funciones públicas que tenían encomendadas.

SEXTO. Decisión. Ante lo infundado e inoperante de los agravios que formula el Instituto recurrente, es procedente confirmar, en la materia de la revisión, la sentencia recurrida emitida el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo civil 131/2017.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6180/2017

PRIMERO. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en contra de las autoridades y actos precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.