

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
5595/2021**

**QUEJOSO Y RECURRENTE: \*\*\*\*\***

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: NATALIA REYES HEROLES  
SCHARRER  
SEECRETARIO AUXILIAR: ANTONIO CONTRERAS ARELLANO**

En atención lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 5595/2021, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**V. ESTUDIO DE FONDO.**

29. Para el análisis de los agravios hechos valer por los quejosos recurrentes, esta Sala dividirá el estudio de fondo en tres grandes apartados. Primero, (i) *Modelo constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado*, segundo, (ii) *Carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado*. Establecido este marco conceptual, se procederá al tercer apartado: (iii) *Resolución del caso concreto*.

**(i) MODELO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

30. Esta Primera Sala retoma lo resuelto en el **amparo directo en revisión 3092/2020**,<sup>11</sup> en el que se destacó que, el catorce de junio de dos mil dos, fue

---

<sup>11</sup> Fallado en sesión correspondiente al siete de julio de dos mil veintiuno, por mayoría de 4 votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara

publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal, cuyo texto fue el siguiente:

**“Artículo 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.”*

31. Este modelo constitucional, actualmente, se encuentra ubicado en los mismos términos en el artículo 109, último párrafo, de la Ley Fundamental<sup>12</sup>, esto, por virtud del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicado en el medio de difusión oficial aludido el veintisiete de mayo de dos mil quince.
32. En el precedente en cita, esta Sala puntualizó que en la exposición de motivos de la incorporación de un segundo párrafo al entonces artículo 113 constitucional, se señaló, entre otras cuestiones, lo que a continuación se transcribe:

[...] 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:

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

---

Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó el derecho a formular voto particular.

<sup>12</sup> “**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”.*

2. 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.

[...]

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. [...]

33. Se advirtió que la intención del órgano reformador de la Constitución fue la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encontrarán sometidas las actuaciones del Estado mientras se reconocieran los derechos públicos subjetivos de los gobernados, para lo cual, era necesario el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuestión que se delegó a los legisladores federales y locales para su regulación.
34. Se resaltó que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el contenido de la porción constitucional aludida al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2004**;<sup>13</sup> como se expone a continuación, en dicha ocasión se subrayó que en el proceso legislativo respectivo se hizo referencia, en varias ocasiones, a la necesidad de que la Federación y las entidades federativas expidieran leyes secundarias en la materia, esto, a fin de regular, cuidadosamente, todo el nuevo régimen de responsabilidad patrimonial:

De esta manera, el Único Artículo Transitorio de la reforma al artículo 113 Constitucional insiste en este propósito reglamentario, toda vez que la

---

<sup>13</sup> En sesión de siete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos.

debida y conveniente aplicación del nuevo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, cuál es el procedimiento de reclamación, cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante, qué elementos debe contener la resolución respectiva, cuáles son las reglas de prescripción, ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible, bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva, entre otras.<sup>14</sup>

35. Al respecto, cabe precisar que, en la misma línea argumentativa, en el **amparo directo en revisión 3092/2020**, esta Primera Sala determinó que la porción constitucional en estudio contiene una cláusula de reserva que faculta al legislador ordinario, federal o estatal, a **regular** y **delimitar** el derecho constitucional a obtener una justa indemnización en caso de que el Estado cause un daño o perjuicio a las personas derivado de su actividad administrativa irregular.
36. Se explicó que por *cláusula de reserva* se entiende toda norma contenida en la Constitución Federal que faculta al legislador ordinario, federal o estatal, para regular una determinada materia, o para delimitar, indirectamente, un determinado derecho.
37. En dicho precedente, esta Sala especificó que cuando el texto constitucional dispone que “*los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes*”, se configura una cláusula de reserva en términos de la cual se confiere al legislador ordinario atribuciones para regular y delimitar el derecho constitucional de las personas a obtener una indemnización en caso de que se le cause un daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad irregular del Estado.
38. Ahora bien, se aclaró que la normativa que el legislador ordinario emita en ejercicio de dicha facultad no debe ser arbitraria.

---

<sup>14</sup> Página 157 de la ejecutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2004.

39. Al respecto se citó el **amparo en revisión 903/2008**,<sup>15</sup> en el que esta Primera Sala determinó que el contraste entre las normas secundarias y el texto constitucional es un análisis que preferentemente se centra entre normas de contenidos sustantivos, y dado que **el citado precepto constitucional establece un derecho sustantivo** —y no una delimitación competencial específica— las violaciones que se podrían generar en su contra están vinculadas, en su mayoría, con la determinación de si tales normas secundarias obstaculizan o no el disfrute de la extensión mínima —del derecho— que la Constitución garantiza.
40. En dicho amparo se resaltó también que el alcance del derecho constitucional que nos ocupa es el de permitir a sus titulares obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, **pero no el de otorgar a las personas el “procedimiento” o las “bases” que ellos mismos determinen**, pues, según se establece en el precepto constitucional de referencia, como en el artículo único transitorio que lo acompaña,<sup>16</sup> **aquellas son cuestiones que están delegadas a las atribuciones normativas de los órganos legislativos secundarios con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de ese derecho.**
41. Así, esta Primera Sala concluyó que la rama legislativa tiene una amplia libertad para configurar el marco normativo tratándose del derecho a obtener una justa indemnización con motivo de los daños y perjuicios derivados de la actividad irregular del Estado; atribución limitada a no restringir el núcleo esencial de ese derecho.

---

<sup>15</sup> Fallado en sesión correspondiente al doce de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio A. Valls Hernández.

<sup>16</sup> **“UNICO.** 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 efectuará 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 será menor a un año ni mayor a dos”.

42. En el ámbito federal, el legislador —en ejercicio de su libertad configurativa— reguló la materia en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Con el objeto de contextualizar el planteamiento de constitucionalidad que aquí se estudia, esta Sala se referirá a diversos artículos ahí contenidos.
43. En su artículo 1º, dicha Ley define que tiene por *objeto* fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Se determina —en consonancia con la norma constitucional ya referida— que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esa ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.
44. En ese mismo artículo, el legislador federal define qué habrá de entenderse 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.
45. El artículo 2º del mismo ordenamiento refiere que son *sujetos de la Ley* los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Fiscalía General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.
46. El artículo 4º establece las *condiciones* que deben reunir todos los tipos de daños—materiales, personales y morales— que puede ocasionar el Estado para poder ser reclamados y, por tanto, generar la obligación de pago de una indemnización. Los daños habrán de ser: 1) reales, 2) evaluables en dinero, 3) directamente relacionados con una o varias personas y 4) desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.
47. Los artículos 5º a 16 definen que la *indemnización* se deberá pagar al afectado mediante una cantidad de dinero, o en especie, así como las bases para

determinar dicha indemnización y la forma en que debe cubrirse por parte de las autoridades. Se destaca que el artículo 12 prevé que las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

48. Por cuanto hace a la *vía procesal* que debe seguirse, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su Capítulo III, establece el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.
49. El *procedimiento administrativo* inicia con la presentación de un escrito de reclamación ante la propia entidad o dependencia presuntamente responsable<sup>17</sup> cuyo trámite debe desahogarse de acuerdo con las reglas que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>18</sup> Conforme a esta última Ley, una vez admitida la demanda, se desahogan pruebas dentro de un periodo de entre tres y quince días, debiéndose notificar a las partes tres días antes del desahogo de pruebas.<sup>19</sup> Posteriormente, se deja el expediente a disposición de los interesados para que en un periodo de entre cinco y diez días formulen alegatos,<sup>20</sup> para

---

<sup>17</sup> **Artículo 17 (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).** Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada”.

<sup>18</sup> **Artículo 18 (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).** La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.**

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

<sup>19</sup> **Artículo 44 (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).** Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

**Artículo 51 (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).** El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

**Artículo 52 (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).** El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas”.

<sup>20</sup> **Artículo 56 (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).** Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

después resolver la procedencia o improcedencia de la indemnización. La resolución de la dependencia demandada debe contener como mínimo: lo relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.<sup>21</sup>

50. Habiéndose descrito, esencialmente, el modelo legislativo federal en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, esta Sala procede a abordar una característica fundamental de éste: el carácter objetivo y directo de dicha responsabilidad.

**(ii) CARÁCTER OBJETIVO Y DIRECTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

51. De conformidad con el último párrafo del actual artículo 109 constitucional, el Estado tiene una responsabilidad *objetiva y directa* por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares; correlativo a esta obligación, como se indicó, este precepto reconoce el derecho de los particulares a recibir una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.
52. Esta Primera Sala retoma lo resuelto en la ya citada **acción de inconstitucionalidad 4/2004**<sup>22</sup> en la que, a través del análisis del proceso legislativo que culminó en la introducción al texto constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, el Tribunal Pleno definió lo que ha de entenderse por la responsabilidad objetiva y directa del Estado derivada de los daños que cause con motivo de sus actividades.

---

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite”.

<sup>21</sup> “**Artículo 23 (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado)**. Las resoluciones que dicte el ente público federal con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

<sup>22</sup> A partir de la página 160 de la ejecutoria de mérito.

## (ii.1) RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO.

53. Para exponer el significado del carácter directo de la responsabilidad patrimonial del Estado, en la acción de inconstitucionalidad de referencia, el Tribunal Pleno realizó una comparación entre la disposición contenida en el artículo 113 constitucional —hoy 109— y el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal<sup>23</sup> en su texto entonces vigente, hoy reformado para ajustarlo precisamente a la ley en materia de responsabilidad patrimonial del Estado<sup>24</sup>.
54. En la ejecutoria se explica que la regulación tradicional en esta materia consignaba la responsabilidad patrimonial del Estado como una responsabilidad de carácter subsidiario, y sólo por excepción, como una obligación solidaria.<sup>25</sup>
55. De esta forma, se concluyó que *“la reforma constitucional al artículo 113, en este punto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado 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.”*

---

<sup>23</sup> “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”

<sup>24</sup> El actual texto de dicha norma, dispone:

ARTÍCULO 1,927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.

<sup>25</sup> En la ejecutoria se definen estas características como:

*“La subsidiariedad de la responsabilidad patrimonial del Estado obligaba al particular afectado a demandar primero al servidor público causante del daño, y sólo en el caso de que demostrara que éste no tenía bienes o no al menos los suficientes para responder de los daños, podía entonces demandar al Estado.*

*La solidaridad es una especie de la figura de la mancomunidad, caracterizada por la circunstancia de que dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida. En términos de esta disposición civil sólo aplica para los casos en que el daño se haya generado por actos ilícitos dolosos, es decir, por excepción, lo que implicaba que la regla general era que la responsabilidad patrimonial del Estado era de carácter subsidiaria y sólo por excepción, solidaria.”*

56. Esto es, el Tribunal Pleno interpretó que la reforma constitucional en cuestión implicó un cambio de paradigma, pues ahora la responsabilidad patrimonial del Estado ya no es una consecuencia de un reclamo concomitante o previo a los servidores públicos en particular, sino que se establece la posibilidad de demandar directamente al Estado, con motivo del actuar irregular de sus servidores públicos.
57. Dicha conclusión, de manera implícita, reconoce que el Estado actúa, regular o irregularmente, a través de los servidores públicos, sin embargo, el gran cambio radica precisamente en que el reclamo sobre la responsabilidad patrimonial se dirige de manera ***directa*** al Estado, y no de forma solidaria o subsidiaria con un reclamo contra las personas físicas servidoras públicas que hubieren realizado o materializado la actividad administrativa dañosa, como se contemplaba en el modelo previo.

#### **(ii.1) RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO.**

58. En la **acción de inconstitucionalidad 4/2004** el Tribunal Pleno reiteró que de las diversas iniciativas presentadas para la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado se desprendía el objetivo común de incorporar a la Constitución un sistema de responsabilidad patrimonial de carácter *objetiva* y directa, que viniera a superar el hasta entonces vigente, de carácter *subjetivo* e indirecto, basado éste último en la teoría de la culpa, y regulado en el Capítulo V tanto del Código Civil Federal como del Código Civil para el Distrito Federal, correspondiente a la responsabilidad por los hechos ilícitos.
59. A partir de lo anterior, en la ejecutoria en cuestión se resaltó la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva (siguiendo, en términos muy generales, la orientación de la responsabilidad civil), entendiéndose que la segunda implica la presencia de negligencia, culpa, dolo o intencionalidad en la realización de la actividad que genera el daño, en tanto que la primera se apoya en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno a la configuración de la responsabilidad, la demostración de aquellos factores subjetivos, es decir, si hubo o no intencionalidad dolosa, o bien, culpa o negligencia en la actuación.

60. Así, el Tribunal Pleno clarificó que el carácter **objetivo** de la responsabilidad patrimonial del Estado se traduce en que “*sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado.*”<sup>26</sup>

**(iii) RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.**

61. El análisis del caso en concreto se abordará por medio de dos apartados: I. regularidad constitucional del artículo 18, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y, II. El alcance y significado que atribuyó a dicho precepto el Tribunal Colegiado, al establecer la consecuencia de su incumplimiento en el caso.

**I. REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 18, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

62. Como se desarrollará a continuación, esta Sala llega a la conclusión de que devienen **infundados** los planteamientos hechos valer por los recurrentes en el sentido de que el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es contrario al artículo 109 constitucional, en particular, al carácter objetivo y directo que caracteriza a dicha responsabilidad.

63. De los *conceptos de violación* sintetizados previamente, se desprende que el argumento principal de los quejosos en el juicio de amparo, radicó en sostener que el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es violatorio del derecho de acceso a la administración de justicia y al de la obtención de una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, al establecer como requisito de la demanda en el procedimiento ante la sede administrativa, el de *señalar al o a los servidores públicos* involucrados en la actividad administrativa que se considera irregular. En específico, adujeron que

---

<sup>26</sup> Página 141 de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, en que se transcribe parte de la iniciativa del Partido Acción Nacional a que se hace referencia en el párrafo 59 de esta resolución.

este requisito resulta contrario al carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

64. El *Tribunal Colegiado del conocimiento* estimó infundado ese planteamiento. A partir de la advertencia de que el Poder Reformador entregó al legislador ordinario libertad de configuración en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, concluyó que el legislador puede diseñar el sistema en la materia y determinar como un requisito de la demanda el señalamiento del o los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones intervinieron en la actividad administrativa que se considera irregular. Además, el Tribunal Colegiado razonó que la finalidad del requisito establecido en el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley en cuestión es comprobar que efectivamente se hubiera realizado una actividad irregular.
65. Expuso que no resulta excesivo el requisito que se impone, ni tampoco deja inaudito al denunciante en caso de desconocer el nombre de los servidores públicos involucrados, porque el artículo reclamado establece la frase “en su caso”, lo que permite al interesado señalar, *si posee el antecedente*, el nombre de los servidores públicos involucrados en la actividad que le afecta, y en caso de que no sea así, admite que simplemente refiera el área a que pertenecen esos servidores, y los pormenores de su actuación, para que la autoridad actúe en consecuencia.
66. Concluyó que debe analizarse previamente el actuar del servidor público y las consecuencias que éste provoque, a partir de su señalamiento, o del área a que éstos pertenecen, cuestión que sólo la parte directamente afectada por la supuesta actividad irregular de los servidores públicos podría precisar, pues —a su parecer— sólo a partir de ese señalamiento es que se podría detectar y, por ende, analizar la afectación que la actividad irregular le causa.
67. Inconformes, los quejosos recurrentes controvirtieron estas consideraciones, redarguyendo en los *agravios*, esencialmente, que la obligación de señalar a los servidores públicos en concreto que intervinieron en el actuar irregular, resulta contraria al artículo 109 constitucional —y a diversos precedentes de esta Suprema Corte— pues la responsabilidad patrimonial del Estado, al ser objetiva y

directa, se basa en el análisis de la actividad administrativa irregular estatal o institucional, y no en particular de la actuación de los servidores públicos.

68. Como se anunció ya, esta Sala llega a la convicción de que el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es acorde al mandato constitucional en la materia. En particular, como se verá, el precepto cuestionado atiende al carácter **objetivo y directo** de dicha responsabilidad en términos del artículo 109 constitucional.
69. Para explicar tal aserto, se estima pertinente acudir a la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, que fungió como la de origen respecto de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto se plasmó lo siguiente:<sup>27</sup>

*“Por tanto, la adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa como se propone en la presente iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene como principales finalidades:*

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;*
- Elevar la calidad de los servicios públicos, y*
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.*

*El sistema que se propone en la presente iniciativa busca menos identificar culpable que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos; no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, **sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado** y, en forma específica, la Administración Pública, como se ha dicho y establecido con éxito en otros países.*

*En efecto, la evolución de las técnicas de participación administrativa en la vida social y económica del país conlleva el incremento acelerado de riesgos a cargo de los particulares, la cual ha originado la necesidad de una mayor protección a favor de éstos.*

*Los daños susceptibles de ser reparados, de acuerdo con su naturaleza, no tienen exclusión; es decir que todo daño, sea de carácter material, personal -sean éstos derivados de la muerte de una persona o sean éstos*

---

<sup>27</sup> Visible en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhlDEEjByD59VdfN5T+Xr8d64UzGOAX1hu9HQbTlwPqP/EMdhLwirkHY1nebtRxZJdYtUZHrK35Uw==>

consecuencia de las lesiones corporales- o, incluso, moral, debe ser indemnizado, en tanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales. **Debe entenderse que la actividad o función de la Administración Pública comprende todos los actos o hechos administrativos que ésta realice.**

Cabe aclarar, sin embargo, que si bien en la presente iniciativa se reconoce el derecho a la indemnización por los daños provenientes de la actividad administrativa, no podemos hablar propiamente de responsabilidad patrimonial del Estado sin que dicha obligación se haga igualmente extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial. Habrá que advertir, desde luego, que la obligación indemnizatoria se ajustaría a los términos y condiciones que establecieran las leyes orgánicas respectivas; y en lo no previsto, se estaría a lo dispuesto en esta Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en lo que resulte aplicable.

A manera de síntesis, quisiéramos puntualizar aquí **las cuatro causas doctrinalmente identificables de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado, de carácter objetiva y directa:** a) la realización directa y legítima -sin falta- de daños incidentales resarcibles por parte de la Administración Pública (tomando en consideración, en éste y los demás supuestos, los acotamientos ya señalados respecto a los Poderes de la Unión), siempre y cuando no hubiese obligación jurídica de soportarlos -noción objetiva de perjuicio antijurídico-; **b) la actuación ilícita de la Administración Pública, a través del actuar reprochable de sus agentes o servidores públicos -incluidos los daños impersonales o anónimos-, siendo éste el supuesto más común de imputación (y el que genera indemnizaciones integrales como se comentará ulteriormente);** c) los daños y perjuicios producidos a consecuencia de los llamados casos de "riesgo creado por la Administración Pública". No contempla, pues, cualquier daño imaginable, lo que nos llevaría a otra posición por demás indeseable e insostenible económicamente, conocida como "socialización del riesgo"; y, por último, d) los daños derivados de "enriquecimiento sin causa" aplicables a la Administración Pública.

En términos generales, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que sería reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional que aquí se presenta, contempla 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, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

...

**Además, no todas las lesiones patrimoniales que se le puedan causar a los particulares, necesariamente tienen que provenir de la conducta**

***activa u omisiva de los servidores de la Administración Pública, ya que en un número importante las afectaciones lesivas derivan de problemas organizacionales de la propia Administración que no pueden válidamente y justamente atribuirse a los servidores públicos en forma individual. En efecto, en múltiples ocasiones se presentan los llamados daños anónimos que son aquellos en que no es posible identificar o individualizar con precisión a sus causantes, como consecuencia de la naturaleza propia del servicio de que se trate, y que, sin embargo, generan daños que el particular no tiene la obligación jurídica de soportar. La doctrina también ha denominado a tales daños como impersonales o institucionales.”***

70. Como puede apreciarse de la transcripción anterior, el legislador federal, partiendo del carácter objetivo y directo que caracteriza a la responsabilidad patrimonial del Estado en términos del artículo 109 constitucional, advirtió la necesidad de que la regulación de ésta comprendiera las diversas **causas de imputación** que podrían dar lugar a su configuración, y reconoció como tales (i) la causación de *daños incidentales* con motivo de una actuación *directa y legítima (sin ilicitud)* de la Administración Pública; (ii) los daños causados *por el mero riesgo creado*; (iii) los daños derivados de un *enriquecimiento sin causa*; y en lo que importa destacar, (iv) advirtió la relativa a la **actuación ilícita** de la Administración Pública, en la que distinguió dos formas distintas en que se puede concretar el actuar irregular del Estado.
71. En efecto, de la exposición de motivos se desprende que el legislador ponderó que la actuación ilícita de la Administración Pública, podría actualizarse a partir de conductas concretas reprochables, activas u omisivas, de sus agentes o servidores públicos *en lo individual*; pero también era factible que se tratara simplemente de un actuar ilícito atribuible a la Administración Pública por sus problemas organizativos, sin que se pudiera individualizar en modo cierto a un agente o servidor público causante.
72. Este señalamiento del legislador, en el sentido de que los daños a los particulares por la actividad ilícita del Estado, pueden derivar, ya sea del actuar individualizado de determinados agentes o servidores públicos, o bien, de la Administración Pública como ente, dando lugar en este último supuesto a daños que denominó como de origen “anónimo o impersonal”, se reitera, se sustentó en el reconocimiento de que no siempre es posible identificar conductas —ilícitas—

específicas como causa del daño, ni a los agentes o servidores públicos que las hayan realizado; siendo éstos últimos daños —a decir del legislador— los más comunes.

73. A partir de lo anterior, si bien es cierto que la legislación de la materia conservó como causa genérica de la responsabilidad patrimonial del Estado un único supuesto de imputación, a saber: *la actividad administrativa irregular*, sin duda en éste quedan comprendidos aquellos que el legislador identificó en su motivación y cualquier otro que encuadre en la definición de actividad administrativa irregular como 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.
74. Así, es posible sostener que el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe ser entendido en congruencia con esa intención legislativa, en cuanto establece que en la demanda se debe señalar, **en su caso**, al o los servidores públicos que intervinieron en el actuar que se estime irregular.
75. Por ende, esta Sala desprende que la porción normativa “**en su caso**” permite establecer que la exigencia contenida en el segundo párrafo del precepto en estudio, se actualiza para aquellos casos en que el particular reclama la generación de daños al Estado, derivados de *actuación ilícita* concreta atribuida a uno o más servidores públicos, que ha identificado o que necesariamente debió identificar, conforme a los hechos en que sustente su pretensión indemnizatoria; mas no cuando la reclamación se sustente en daños atribuidos *al ente público* en forma institucional, que, por sus circunstancias, es inviable identificar o el particular desconoce posibles conductas específicas de determinados servidores públicos como las generadoras del daño.
76. Esto es, en su demanda, los particulares habrán de señalar el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que tilden de irregular, en caso de que, conforme a los hechos en que sustenten su pretensión, ésta descansa en la imputación de una actuación ilícita específica de un determinado o determinados servidores públicos, en la que necesariamente hayan podido o debido

individualizar o identificar a aquel o aquellos como realizadores de los hechos o actos causantes del daño.

77. Pero no están obligados a satisfacer esa exigencia cuando los hechos en que se sustente la causación del daño, se *imputen al ente del Estado*, es decir, a una dependencia, entidad u órgano, o inclusive, a alguna determinada área del respectivo ente público, y por sus circunstancias, el particular no identifique conductas concretas individuales atribuibles a uno o más servidores públicos plenamente identificados por él, ni haya estado en la posibilidad de conocerlas, sino que sostenga su pretensión en un actuar ilícito institucional del ente público que generó daños en forma impersonal o anónima.
78. Esto último, en el sentido de que los eventuales servidores públicos realizadores de conductas posiblemente causantes del daño no sean identificables para él, caso en el cual, evidentemente, bastará que el particular exponga en su demanda, la actividad administrativa que considera irregular, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que conoce que ésta se verificó, los daños causados, y el nexo de causalidad entre ambos.
79. Asimismo, es dable entender que tratándose de actividad administrativa que se tilde irregular por la causación de daños incidentales, daños derivados de un mero riesgo creado, daños derivados de un enriquecimiento sin causa, o cualquier otro supuesto dañoso que no implique propiamente o en el que no sea determinante la imputación de actuaciones ilícitas específicas y concretas de servidores públicos determinados, la exigencia del segundo párrafo del artículo 18 debe ser interpretada bajo la misma lógica, es decir, que sólo opera cuando de los hechos narrados, se pretenda atribuir algún tipo de intervención cierta a algún servidor o servidores públicos que necesariamente debieran y hayan podido ser identificados por el solicitante, conforme a las circunstancias del caso.
80. Ahora bien, el anterior entendimiento del precepto, a juicio de esta Sala, es compatible con los caracteres de la responsabilidad patrimonial del Estado como **objetiva y directa**, en términos del artículo 109 constitucional (y del propio precepto 1º de la ley federal de la materia).

81. Ello, porque el señalamiento, *en su caso*, del o los servidores públicos que hayan intervenido en la actividad administrativa que se considere irregular, en la demanda de responsabilidad patrimonial del Estado, no significa que el particular tendrá que acreditar dolo, culpa o negligencia en las conductas concretas que les atribuya; por ende, la responsabilidad del Estado conserva su calidad de *objetiva*.
82. De igual modo, tal señalamiento del o los servidores públicos, no implica que éstos tendrán el carácter de demandados o responsables para efectos del procedimiento administrativo, el cual atañe únicamente al ente u órgano público; por lo que la responsabilidad del Estado conserva su calidad de *directa*.
83. En ese sentido, debe decirse que los quejosos parten de una premisa falsa al considerar que el precepto cuestionado impone la obligación de demandar en lo particular o previamente, a los servidores públicos que se considere actuaron de manera irregular, y por ello es contrario a la responsabilidad patrimonial directa del Estado. Ello no es así.
84. La exigencia de señalar en la demanda o reclamación, **en su caso**, al servidor o servidores públicos involucrados en el actuar que se considere irregular, no tiene ese alcance que le atribuyen los recurrentes, el cual, no sólo no es acorde con la literalidad del precepto que claramente alude en su primer párrafo a que la o el presuntamente responsable será *la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo* —no servidores públicos personas físicas— sino que dicho alcance tampoco puede desprenderse o colegirse de alguna eventual interpretación del mismo ni del propio sistema jurídico en que se inserta, en el que, como se explicó, se prevé que la responsabilidad recae sobre los sujetos de la ley que son los entes públicos en forma directa (al margen de la posibilidad de éstos de repetir contra sus servidores conforme a la misma legislación).
85. Asimismo, se reitera, la recurrente incurre en error al postular o sugerir que la exigencia en cuestión implica que se les impone acreditar dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que consideran irregular, desconociéndose que la responsabilidad del Estado es objetiva. Este alcance tampoco es atribuible a la norma en análisis conforme a su literalidad, ni se advierte alguna otra norma en la ley de la materia que permita

hacer esa intelección, pues como se explicó, el carácter objetivo de la responsabilidad del Estado entraña la acreditación de actividad administrativa irregular —entendida como 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— el daño causado, y una relación de causalidad entre ambos, más no se exige en forma alguna la demostración de factores subjetivos de imputación.

86. Así, esta Sala llega a la convicción de que la exigencia a la parte interesada de que su demanda cumpla con el requisito en estudio, en las condiciones referidas, establecida en la porción normativa examinada, *es razonable y está justificada*, pues su propósito se circunscribe a posibilitar el pleno conocimiento por parte del ente público que habrá de determinar sobre la procedencia de la indemnización en la sede administrativa, *de los hechos en que se sustenta la pretensión*, y particularmente, de la existencia de la actividad administrativa que se imputa como irregular, cuando ésta se base en forma sustancial, en conductas concretas atribuidas a un servidor o servidores públicos, que necesariamente identificó o debió identificar; sin que tal requisito contraríe, como se explicó, los caracteres de objetiva y directa que reviste la responsabilidad patrimonial del Estado conforme al artículo 109 constitucional.
87. Finalmente, cabe agregar que la razonabilidad y justificación de la norma resulta, además, acorde con los criterios probatorios que la ley de la materia dispone en su artículo 21, relativos a que: cuando la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y, en su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada. Criterios probatorios que, evidentemente, se dificultaría su aplicación, si a pesar de que los hechos en que se sustente la pretensión del promovente postulen la realización de conductas concretas

atribuibles a servidores públicos determinados, no fuere exigible la identificación de éstos en la demanda, cuando necesariamente haya sido de su conocimiento.

88. Asimismo, la porción normativa en estudio es consecuente con la carga dispuesta al reclamante en el artículo 22<sup>28</sup> de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, consistente en probar la responsabilidad del Estado, por no tener la obligación de soportarla —con independencia de las excepciones que existan respecto de dicha carga—; y con la carga que atañe al Estado, a través del ente público señalado como responsable, de probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo, que los daños no son consecuencia de actividad administrativa irregular, que derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables, o bien, que medió fuerza mayor. Cargas probatorias que se obstaculizarían si no fuere exigible al promovente precisar el o los servidores públicos involucrados, cuando su reclamo se sustente en conductas específicas individualizadas atribuidas a personas determinadas.
89. De igual modo, la exigencia es congruente con el objetivo general de este modelo de responsabilidad adoptado por la norma constitucional, que no tiene como finalidad que se cubra cualquier daño con cargo al erario público, sino, se reitera, el 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.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> **ARTÍCULO 22.-** *La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.*

<sup>29</sup> **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.***

*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.*

90. Por todo lo anterior —contrario a lo sostenido por los quejosos recurrentes— esta Primera Sala llega a la conclusión de que el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no es violatorio del artículo 109 constitucional, particularmente, del carácter objetivo y directo que ahí se mandata.

**II. EL ALCANCE Y SIGNIFICADO ATRIBUIDO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, POR EL TRIBUNAL COLEGIADO, RESPECTO A LA CONSECUENCIA DE SU INCUMPLIMIENTO EN EL CASO.**

91. Con independencia de la conclusión a que se arribó en el apartado anterior, resulta **fundado** el agravio de la parte quejosa recurrente cuando refiere que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación inconstitucional del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto determinó que, ante la omisión de señalar en la demanda de indemnización, a los servidores públicos que en específico intervinieron en la actividad administrativa que ellos señalaron como irregular, procedía confirmar *la desestimación de su pretensión*. Ello no debió entenderse así, pues a su decir, al margen de que esa parte atribuyó una actividad administrativa irregular en forma institucional por la deficiente prestación del servicio de salud, lo cierto era que, de las constancias que ya obraban en el propio procedimiento, era posible identificar al personal de salud que intervino en los hechos que señaló como dañosos.

92. Atendiendo a la causa de pedir derivada del argumento aludido, esta Primera Sala se ve constreñida a dilucidar, en forma indispensable, *si fue correcto el alcance y significado* atribuido por el Tribunal Colegiado a la porción normativa en cuestión; específicamente, respecto de la consecuencia que le atribuyó, ante la falta de señalamiento en la demanda, de los servidores públicos en particular, esto, en cuanto a la contravención a los derechos fundamentales que refiere la parte quejosa recurrente<sup>30</sup>, para lo cual, en aras de la correcta solución de la litis constitucional en este recurso, atenderá a las circunstancias procedimentales.

---

<sup>30</sup> Cobra aplicación, por analogía, el criterio de la tesis 1a. XLIX/2010, emitida por esta Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 943, de rubro y texto:

93. Como se desarrollará a continuación, esta Sala llega a la conclusión de que el Tribunal Colegiado efectivamente otorgó un alcance inconstitucional al artículo 18, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al concebir que la omisión del demandante de señalar a los agentes que intervinieron en el presunto actuar irregular en términos de dicho precepto, impide el estudio de fondo de la cuestión planteada.
94. Al resolver el amparo directo 16/2021<sup>31</sup>, esta Sala explicó que la *negativa ficta* es un tipo de acto presunto (presunción legal *iuris et de iure*) que deriva del silencio que guarda la administración y que se encuentra regulado por la ley con el objeto de dotar de certidumbre a los administrados; se finca en la obligación de la administración de dar respuesta a una solicitud, petición o instancia iniciada por aquellos y se constituye como una garantía para el acceso a la tutela judicial y para la oportuna resolución de tales solicitudes o instancias.<sup>32</sup>

---

**"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN QUE DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS REALIZAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.** Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano terminal en materia de revisión de la constitucionalidad de leyes, tiene facultades para conocer del recurso de revisión contra sentencias que los tribunales colegiados de circuito pronuncien en amparo directo, siempre que en esa instancia subsistan cuestiones propiamente constitucionales, las cuales no sólo comprenden los argumentos relativos a la confrontación de la norma ordinaria con la Ley Suprema, sino también aquellos en los que la afectación al quejoso no deriva de la norma expresamente establecida por el legislador, sino de aquella disposición surgida de la interpretación que lleva a cabo la autoridad responsable. Esto es, si el análisis de constitucionalidad de una ley atiende a dos premisas, por un lado, al parámetro de control que está integrado por el sentido y alcance de la disposición fundamental cuya transgresión se aduce y, por otro, a la disposición objeto de control que deriva de la interpretación de la norma expresa, es innegable que entre las cuestiones materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a determinar si esa interpretación es o no contraria a la Ley Fundamental, condicionando a ese resultado la estimación o declaratoria de constitucionalidad, o bien, la desestimación y consecuente declaración de inconstitucionalidad de la disposición impugnada. Por tanto, cuando se presenta un problema en el que la inconstitucionalidad reclamada no deriva de la disposición expresa contenida en la norma jurídica combatida, sino de la interpretación en un caso concreto, es evidente que el examen de constitucionalidad no se ejecuta directamente sobre aquélla, sino respecto de la que emana del quehacer de las autoridades responsables."

<sup>31</sup> Fallado en sesión correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>32</sup> A nivel federal, se tiene que el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula dicha figura, conforme a lo siguiente:

**Artículo 17.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, **no podrá exceder de tres meses** el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

95. En este precedente se aclaró que la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del administrado, lo que implica una denegación tácita del fondo de su petición, de manera que el contenido de una resolución negativa ficta se limita a lo expresamente solicitado ante la autoridad administrativa y que se entiende tácitamente negado.
96. Se adujo que, por ello, al impugnarse este tipo de resoluciones mediante juicio contencioso administrativo, el análisis de su legalidad se limita a las prestaciones originalmente pedidas. Así, una vez instado ante los tribunales de lo contencioso administrativo el cuestionamiento sobre la legalidad de una resolución negativa ficta, la autoridad administrativa demandada adquiere el deber de exponer los fundamentos y los motivos que sustentan, precisamente, el negarle al particular el reconocimiento del derecho subjetivo que subyace a su petición; ello, sin que exista para la autoridad la posibilidad de justificar esa negativa en otros aspectos, **tales como cuestiones formales, en requerimientos o en la falta de realización de actos que tienen cabida durante el procedimiento o instancia respectiva**, porque ese derecho le precluye a la autoridad como una sanción a su inactividad.
97. Se justificó lo anterior en lo dispuesto por los artículos 15, fracción IV, 17, fracción I y 22, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>33</sup> de los que se desprende que la autoridad demandada, a quien

---

<sup>33</sup> **Artículo 15.** *El demandante deberá adjuntar a su demanda:*

[...]

**IV.** *En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.*

[...]

**Artículo 17.** *Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:*

*I. Cuando se impugne una negativa ficta.*

[...]

**Artículo 22.** [...]

*En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.*

[...]

se le atribuye una negativa ficta, tiene la obligación de proporcionar los motivos y fundamentos de fondo que sustentan su negativa.

98. Se concluyó que, acorde a lo establecido en los numerales 51, fracción IV, 52, fracción V, inciso a) y 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>34</sup> cuando la autoridad al contestar la demanda de nulidad no proporcione los hechos y derecho en lo atinente al fondo de la negativa ficta, debe declararse su nulidad considerando que esa resolución se encuentra viciada, precisamente, en cuanto al fondo. Lo que implica que se reconozca al accionante la existencia del derecho subjetivo afecto a esa negativa y condenar a la autoridad al cumplimiento de la obligación correlativa. Ello, conllevará a que la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que se le señalen los efectos que le permitan volver a emitirla, pero sin que esa nueva resolución le perjudique más que la resolución negativa ficta anulada.

---

<sup>34</sup> **Artículo 51.** *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

[...]

**IV.** *Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.*

[...]

**Artículo 52.** *La sentencia definitiva podrá:*

[...]

**V.** *Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:*

**a)** *Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.*

[...]

**Artículo 57.** *Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:*

**I.** *En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:*

[...]

**c)** *Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.*

*Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.*

[...]

99. A partir de lo anterior, y no obstante esta Sala reconoce la constitucionalidad del requisito de, *en su caso*, señalar en la demanda al o los servidores públicos del Estado que tuvieran intervención o injerencia en los actos irregulares materia del citado procedimiento de reclamación, lo cierto es que la interpretación y alcance conferido por el Tribunal Colegiado al artículo examinado, resultó violatorio de los derechos fundamentales de audiencia y tutela judicial efectiva, esto, en relación con el derecho a la reparación por responsabilidad patrimonial del Estado, en términos de los artículos 14, 17 y 109, último párrafo, de la Constitución.
100. En efecto, de inicio, debe advertirse que el artículo 18, párrafo segundo, de la ley de la materia, no establece *expresamente* consecuencia en caso de que el denunciante no colme el requisito contenido en su segundo párrafo; la norma no dispone que necesaria e indefectiblemente ello acarre la desestimación de la demanda, máxime que, como se ha expuesto en apartado anterior, tal exigencia es contingente, y dependerá de los términos en que el reclamante plasme los hechos en que sustente su pretensión, concretamente, el supuesto de imputación de actividad administrativa que considera irregular, así como de las circunstancias materiales en que ésta se haya verificado y si necesariamente identificó o debió identificar a los servidores públicos involucrados o prevalecieron condiciones que impidieron tal conocimiento, etcétera, por lo que la aplicación de una consecuencia a la falta de cumplimiento de tal requisito, admite en alto grado, la discrecionalidad y prudente arbitrio del ente público.
101. En ese sentido, tanto el Tribunal Colegiado, como la Sala responsable, al interpretar que en términos de dicho precepto la omisión de un requisito formal de la demanda presentada en la sede administrativa —como el señalamiento de los funcionarios públicos involucrados— tiene el efecto directo, en vía jurisdiccional, de provocar la improcedencia de la reclamación, colocó en estado de indefensión a la parte quejosa.
102. Por ello, esta Primera Sala procede a fijar la interpretación constitucionalmente válida del artículo 18 de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con la consecuencia que procede cuando el reclamante —en el procedimiento ante el ente administrativo— omita algún requisito formal, y operó *la negativa ficta que se impugna en vía jurisdiccional*.

103. En efecto, lo que esta Sala ha de resolver es qué procede cuando se analiza una negativa ficta en vía jurisdiccional en términos de los artículos 19 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con el diverso artículo 18, párrafo segundo, cuando en la reclamación no se precisa a los servidores públicos que intervinieron en el acto administrativo presuntamente irregular.
104. A partir del criterio fijado en el amparo directo 16/2021 resulta que una consecuencia de la negativa ficta es que la autoridad demandada en un juicio de nulidad no pueda deponer argumentos formales, en requerimientos o en la falta de realización que tienen cabida durante el procedimiento o instancia respectiva, en defensa del acto impugnado al momento de contestar la demanda.
105. Conforme a la propia línea argumentativa desarrollada en el amparo directo 16/2021, esta Primera Sala llega a la conclusión de que no es dable que la autoridad jurisdiccional que conozca del juicio de nulidad intentado en contra de una negativa ficta, resuelva con base en aspectos formales, sino que deberá privilegiar la solución del fondo del conflicto sobre los formalismos procedimentales.
106. Lo anterior ya que, como se señaló con anterioridad, la oportunidad de formular requerimientos en términos de los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con los diversos 15 y 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se actualiza en la instancia seguida ante la entidad u organismo administrativo que conoce del procedimiento ordinario de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, no así en la vía jurisdiccional instada en contra de su negativa ficta.
107. La negativa ficta se configura como una sanción por inactividad al ente u organismo demandado, consistente precisamente en no poder alegar argumentos formales en defensa del acto impugnado. En congruencia con lo anterior, se constituye la obligación de la autoridad jurisdiccional de resolver el fondo de la cuestión planteada pues, de lo contrario, si el órgano jurisdiccional de oficio pudiera retomar el análisis de los aspectos formales, se anularía la consecuencia por la inactividad del Estado.

108. Resulta entonces que, atendiendo el fondo de la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional deberá analizar si la autoridad administrativa, al momento de dar respuesta a la demanda de nulidad, cumplió con su obligación de justificar sobre aspectos sustantivos la legalidad de su resolución negativa, exponiendo los fundamentos y motivos para negarle a los quejosos el derecho subjetivo que subyace a su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, resolviendo, en su caso, lo que en derecho proceda<sup>35</sup>.
109. En el caso, el órgano administrativo que conoció de la reclamación previno a los reclamantes para que acompañaran documentos que acreditaran su personalidad; precisaran *las unidades médicas* que brindaron atención; y, además, especificaran el daño provocado en sus esferas jurídicas. Lo anterior fue notificado por estrados a los reclamantes y, ante la falta de desahogo de la prevención, el órgano administrativo determinó desechar la reclamación. El acuerdo de desechamiento se notificó a los reclamantes por estrados.<sup>36</sup>
110. En contra de lo anterior, los reclamantes promovieron juicio de nulidad, que fue resuelto por la Tercera Sala Regional Metropolitana en el sentido de sobreseer en el juicio; en contra de esta resolución, los reclamantes presentaron demanda de amparo directo, que fue resuelta por el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el sentido de conceder el amparo a los quejosos, para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dictara otra en la que desvirtuara el motivo de improcedencia y sobreseimiento y, de no existir diverso motivo que se actualizara, resolviera sobre el fondo de la cuestión.<sup>37</sup>
111. En cumplimiento, la Sala responsable emitió una nueva resolución, en la que substancialmente determinó, por un lado, que la autoridad no resolvió la reclamación ya que la notificación del requerimiento y desechamiento no fueron debidamente notificados, lo que generó que se tornarían extemporáneas y, en consecuencia, operara la negativa ficta; y por el otro, resolvió que la reclamación

---

<sup>35</sup> Cabe precisar que lo anterior acontecerá siempre y cuando no se actualice una causal de improcedencia diversa, lo que, en su caso, sería motivo de un análisis distinto.

<sup>36</sup> Dichos antecedentes se obtienen de la sentencia dictada en cumplimiento de ejecutoria de amparo, por la Tercera Sala Regional Metropolitana, en los autos del expediente \*\*\*\*\*.

<sup>37</sup> *Ídem*.

era infundada, ya que los reclamantes no precisaron los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que estimaron irregular.<sup>38</sup> Lo anterior fue confirmado por el Tribunal Colegiado del conocimiento en la resolución que se combate en el recurso de revisión que aquí se estudia.

112. Como se adelantó ya, la interpretación del Tribunal Colegiado en el sentido de que la falta de precisión de los agentes estatales que intervinieron en el presunto actuar irregular en términos del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado impide el análisis de los argumentos relacionado con la indemnización solicitada, así como los relativos a la existencia del daño moral y su reparación, y el reconocimiento de validez de la negativa ficta y la consecuente desestimación de la reclamación, contravino los artículos 14, 17 y 109, último párrafo constitucionales, porque dejaron en estado de indefensión a la parte quejosa.

113. Para garantizar la tutela judicial efectiva del demandante, el Tribunal Colegiado debió considerar que, al haberse tenido por configurada la resolución negativa ficta como sanción de la inactividad del órgano administrativo, precluyó su posibilidad de argumentar sobre el aludido requerimiento y/o sobre la falta de satisfacción de una exigencia formal de la demanda, quedando obligado a resolver el fondo del asunto a partir de los hechos acreditados, atendiendo al cúmulo de elementos que obren en el procedimiento de reclamación, y a una correcta interpretación del artículo 18, párrafo segundo, en los términos delineados en esta resolución, ello, siempre que no se actualice diversa causal de improcedencia que lo impida.

---

<sup>38</sup> *Íbidem.*