



LA GÉNESIS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA EFICIENTE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

La responsabilidad patrimonial del Estado es una institución que se incorporó, originalmente, con la adición del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 14 de junio de 2002, aunque su ley reglamentaria —la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado— fue expedida hasta el día 31 de diciembre de 2004, reformada con fecha del 12 de junio de 2009. Esta institución fue trasladada al último párrafo del artículo 109 del texto constitucional por decreto publicado en el DOF con fecha del 27 de mayo de 2015.

El precepto en comento textualmente señala:

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.

Desde su incorporación al sistema constitucional y normativo de nuestro país, la responsabilidad patrimonial del Estado se ha venido desarrollando, perfeccionando, y ha contribuido al enriquecimiento de la ciencia jurídica, lo que se ha logrado a través de los diversos criterios jurisprudenciales que han emitido los tribunales del Poder Judicial de la Federación (PJF). Uno de los aspectos más importantes de esta responsabilidad es su contribución en materia de derechos fundamentales, como la efi-

Uno de los aspectos más importantes de esta responsabilidad es su contribución en materia de derechos fundamentales, como la eficiente Administración Pública.

ciente Administración Pública. Pero ¿cómo nace este derecho fundamental? He aquí su origen:

El día 6 de septiembre de 2009, en el Fraccionamiento de Valle Dorado, Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, se suscitó una inundación por aguas residuales (aguas negras), la cual causó severos daños a los habitantes de dicho lugar, de carácter material y moral. Transcurridos los días, las autoridades municipales, estatales y federales hicieron del conocimiento público que la causa de tal siniestro había sido la lluvia atípica acontecida en la fecha del evento, que había traído como consecuencia la fractura de un tramo del Túnel Emisor Poniente, ubicado, precisamente, en el fraccionamiento en cuestión.

En el mismo año 2009 algunos de los afectados iniciaron, [...] el largo proceso de reclamación de indemnización por actividad administrativa irregular del Estado en contra del órgano competente federal en materia hídrica...

Un grupo de familias damnificadas por dicho siniestro decidió realizar las acciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del entonces párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución general de la república, ahora último párrafo del artículo 109 del texto constitucional. En el mismo

año 2009 algunos de los afectados iniciaron, y otros en 2010, el largo proceso de reclamación de indemnización por actividad administrativa irregular del Estado en contra del órgano competente federal en materia hídrica, es decir, la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Este organismo, de conformidad con los artículos 32 Bis —fracción XXVIII— de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9 de la Ley de Aguas Nacionales, en su carácter de instancia desconcentrada de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tenía y tiene la obligación de realizar y ejecutar todas aquellas acciones tendentes a evitar inundaciones; es decir, desplegar todas las acciones necesarias para evitar catástrofes como la que ocurrió en el Fraccionamiento Valle Dorado, llámense estas preventivas o correctivas.

Las acciones de reclamación pasaron por la propia dependencia, esto es, la Conagua; por la vía jurisdiccional administrativa a través de las diferentes salas regionales metropolitanas o las Hidalgo-México —ahora Este-Norte— del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa —ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, hasta llegar finalmente a la instancia federal vía juicio de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa.

Es de hacer notar que el sustento de la reclamación se basó, fundamentalmente, en la conducta de omisión en que había incurrido la Conagua al no haber des-



plegado las acciones tendentes a evitar inundaciones —es decir, realizar trabajos de supervisión, vigilancia y mantenimiento en el Túnel Emisor Poniente— para prevenir y evitar —como fue el caso— su fractura y el consecuente desbordamiento de su cauce —conformado por aguas negras—, que ocasionó la inundación del fraccionamiento señalado y, como consecuencia, los daños sufridos por los habitantes del mismo. Se actualiza, por lo tanto, la actividad administrativa irregular del Estado, a que se refiere el precepto constitucional mencionado.

Tanto el órgano desconcentrado como las diversas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conocieron los diferentes casos, sostuvieron, casi de manera unánime, que la causa de la inundación había sido la lluvia atípica acontecida en la fecha de dicho siniestro, la que había provocado el rompimiento del Túnel Emisor Poniente. Incluso se argumentó que, para fincar una responsabilidad patrimonial al Estado, se requería que la actividad administrativa irregular consistiera, necesariamente, en una acción de hacer, y se descartaron las conductas de omisión, supuestamente porque el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no contemplaba tal supuesto.

Agotadas todas las instancias, se interpusieron diversos juicios de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por las distintas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que hasta ese momento habían resuelto, casi de forma unánime, a favor de la Conagua —esto es, habían negado el pago de la indemnización reclamada por responsabilidad patrimonial del Estado—, en virtud de que no se había actualizado la actividad administrativa irregular del organismo desconcentrado federal antes mencionado.

En uno de tantos juicios de amparo directo promovidos por los afectados de la inundación en comento, específicamente en el amparo directo número D.A. 518/2012, el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, con fecha del 14 de diciembre de 2012, emitió la ejecutoria que resolvería dicho juicio, mediante la cual se otorgó el amparo y

...específicamente en el amparo directo número D.A. 518/2012, el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, con fecha del 14 de diciembre de 2012, emitió la ejecutoria que resolvería dicho juicio,...

protección de la justicia federal a favor de los quejosos. Esto es, la justicia federal consideró que, en el caso de la inundación ocurrida el día 6 de septiembre de 2009 en el Fraccionamiento Valle Dorado, sí había existido negligencia por parte de la Conagua, y, en consecuencia, se actualizaba el supuesto de actividad administrativa irregular. Procedió, por tanto, el pago de la indemnización reclamada por los afectados del evento.

Esta ejecutoria provocó un cambio de paradigma en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en relación con los derechos fundamentales protegidos en el sistema jurídico mexicano.

En efecto, de la ejecutoria en comento se derivaron diferentes tesis, que, por su relevancia, fueron publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*. La que nos interesa es la que a continuación se transcribe.

No. Registro: 2,003,14

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Décima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3

Tesis: I.40.A.35 A (10a.)

Página: 2077

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO.

El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos establece la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular; esto es, aquella que por acción u omisión incumpla con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio, por lo que en este supuesto el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (res-

Esta ejecutoria provocó un cambio de paradigma en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en relación con los derechos fundamentales protegidos en el sistema jurídico mexicano.

ponsabilidad directa), pues lo que determina la obligación y responsabilidad derivada es la realización objetiva del hecho dañoso, imputable al Estado, y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Así, la razón de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente Administración Pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización. Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la Administración Pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obte-



ner la reparación, ya que la actividad administrativa irregular del Estado comprende también lo que la doctrina denomina *faute de service* -funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia-. Bajo estas premisas, la responsabilidad patrimonial debe evaluarse y considerarse sistemáticamente dentro del orden jurídico, siendo que sus funciones y fines son principalmente cuatro, a saber: i) compensación de daños; ii) crear incentivos tendentes a la prevención de daños y accidentes; iii) control del buen funcionamiento de la acción administrativa; y, iv) demarcación de las conductas administrativas libres de la responsabilidad civil. (Lo resaltado es nuestro)

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 518/2012. María Silvia Matilde Barriguete Crespo y otro. 13 de diciembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

Como se puede apreciar, la tesis da origen a dos aspectos trascendentales para el derecho, así como para el sistema jurídico mexicano: a) se crea el *derecho humano a una eficiente Administración Pública*, entendiéndose esta como la actividad administrativa regular que se preste conforme a ciertos estándares de calidad, es decir, conforme a las normas jurídicas y técnicas que el servicio amerite, ya que de lo contrario se caería, como lo señala la tesis en co-

...la tesis da origen a dos aspectos trascendentales para el derecho, así como para el sistema jurídico mexicano: a) se crea el derecho humano a una eficiente Administración Pública; [...] y b) se reconoce a la responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía para proteger el derecho humano a una eficiente Administración Pública...

mento, en el *faute de service*, *funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia*; y b) se reconoce a la responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía para proteger el *derecho humano a una eficiente Administración Pública*. Esto es, la responsabilidad patrimonial del Estado no solo persigue una indemnización por los daños que hubiere causado una actividad administrativa irregular, sino que, con su existencia, se procura inhibir al Estado de una gestión pública irregular y, en consecuencia, se pretende evitar que se viole el derecho humano a una eficiente Administración Pública. Hasta antes del dictado de esta tesis, no se conocía, por lo menos en forma técnica-jurídica, la existencia de este derecho fundamental ni de su garantía protectora, lo que hace relevante el criterio comentado.

Cabe mencionar que han transcurrido diez años desde que se emitió la ejecutoria en el amparo directo 518/2012, y, hasta la fecha, los tribunales del Poder

Judicial de la Federación no han emitido tesis alguna sobre el particular. Sin embargo, lo importante es que podemos afirmar que existe el derecho humano a una *eficiente Administración Pública*, y la responsabilidad patrimonial del Estado, contenida en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una garantía para su protección.