

**UN ACICATE JUDICIAL PARA EL ESTADO  
DE CHIAPAS A UNA DÉCADA  
DEL INCUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN  
FEDERAL: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DEL ESTADO**

Manuel JIMÉNEZ DORANTES\*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El ajuste normativo en el sistema jurídico chiapaneco a través de resolución judicial federal*. III. *Un apunte final con relación al Federalismo*.

I. PLANTEAMIENTO

Este ensayo busca destacar el efecto —en materia de derechos fundamentales— de la tesis aislada XXVII.1o. (VIII Región) 12 A (10a.),<sup>1</sup> sobre el concreto ámbito de eficacia de la Constitución federal en el ámbito estatal, referida a la protección de los derechos fundamentales, en general, y al de “garantía patrimonial del ciudadano” —vía responsabilidad patrimonial del Estado—, en particular, ante una década de ausencia legislativa en el estado de Chiapas.

Cabe dejar planteado desde ahora que la configuración de los medios de protección del patrimonio de los ciudadanos en el texto constitucional federal (CF), del 5 de febrero de 1917, centró su carga de regulación en la tradicional figura de “expropiación”<sup>2</sup> de la propiedad privada frente a

\* Profesor de tiempo completo y director del Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del SNI/Conacyt y del Consejo Académico del Instituto de Derecho Local de Madrid. [manueljd@unach.mx](mailto:manueljd@unach.mx).

<sup>1</sup> Tesis: XXVII.1o.(VIII Región)12 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXV, octubre de 2013, p. 1804 (IUS: 2004707).

<sup>2</sup> Artículo 27, párrafos primero y segundo, CF.

**MANUEL JIMÉNEZ DORANTES**

---

los casos de interés público precisados por ley<sup>3</sup> y previa indemnización por el menoscabo patrimonial ocasionado por parte del órgano administrativo (federal o estatal). De tal manera que el particular sólo podría hacer efectiva su protección patrimonial en casos de expropiación, es decir, ante la actualización de “causa de utilidad pública”, la propiedad e interés del particular debe ceder ya que el daño patrimonial encuentra *justificación en la utilidad pública* superior y la consecuente función social de la propiedad privada prevista en la misma CF. Sobre este aspecto, el Pleno de la SCJN ha señalado que el,

...concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.<sup>4</sup>

Por otro lado, los casos derivados de daño al patrimonio del particular *sin causa justificación en la utilidad pública* se trasladaban normativamente al ámbito subjetivo de responsabilidad civil del funcionario público que generaba el daño y la consecuente necesidad del particular de exigir a dicho funcionario público la reparación del daño (responsabilidad subjetiva), y sólo en caso de que el funcionario fuera declarado responsable y no tuviera posibilidades de asumir el monto de reparación el Estado podía responder de manera *subsidiaria* por el daño de su funcionario (responsabilidad indirecta) y se reserva el derecho a “repetir” del Estado contra el funcionario (vía responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> En términos generales, la materia de expropiación está regulada en el sistema federal mexicano a nivel de ley y de tratado en sede federal, por un lado, y mediante ley en sede de entidades federativas, por el otro. Al respecto véase jurisprudencia P./J. 38/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIII, marzo de 2006, p. 1414 (IUS:175592).

<sup>4</sup> P./J. 39/2006, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIII, marzo de 2006, p. 1412 (IUS: 175593).

<sup>5</sup> Véase artículo 1904 Código Civil del Estado de Chiapas sobre responsabilidad subjetiva y subsidiaria del Estado.

#### UN ACICATE JUDICIAL PARA CHIAPAS

En consecuencia, se desprendía de la regulación que el Estado no era agente responsable del daño provocado sino que era la actuación errónea del funcionario (voluntaria o culposa) la que provocaba el daño.<sup>6</sup>

Ante esta debilidad del sistema constitucional de protección del patrimonio de los particulares, mediante reforma constitucional, del 14 de junio de 2002, se adicionó el segundo párrafo al artículo 113, CF, para cerrar el círculo de la reparación del daño al patrimonio del particular pero ahora en casos en que no exista deber jurídico del particular de soportar el daño generado por la actuación estatal, es decir, el Estado como agente directo de responsabilidad del daño. La doctrina jurídico-administrativa la denomina como “responsabilidad patrimonial del Estado”.

Al respecto resulta necesario recordar el párrafo segundo, artículo 113, señala:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Precisamente, la figura de la responsabilidad patrimonial estatal trasladada la carga de imputabilidad del daño provocado del funcionario al Estado (responsabilidad directa) e independientemente del motivo que haya generado dicho daño patrimonial sino que, en términos generales, se concentra en la verificación del daño patrimonial provocado por el Estado (responsabilidad objetiva).<sup>7</sup>

En este sentido, la reforma constitucional federal de 2002, estableció un canon constitucional temporal para que tanto la Federación como cada una de las Entidades federativas, actualizaran su marco legal para ajustarlo a las disposiciones sobre “responsabilidad patrimonial del Estado” y hacer efectiva la reserva de ley establecida en el mismo párrafo segundo, artículo 113, CF.

- Fecha de publicación en *Diario Oficial de la Federación*: 14 de junio de 2002

<sup>6</sup> El derecho inglés señaló la irresponsabilidad de la Corona en los daños (*the King can do no wrong*).

<sup>7</sup> Las diferencias entre responsabilidad objetiva y directa han sido indicadas en las 2 tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, junio de 2008, p. 722 (IUS: 169424) y P./J. 43/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, junio de 2008, p. 719 (IUS: 169428).

**MANUEL JIMÉNEZ DORANTES**

---

- Fecha de entrada en vigor del Decreto: 1o. de enero de 2004.<sup>8</sup>
- Plazo para publicar leyes de responsabilidad patrimonial (federal y estatales): 1.6 años extendido a 2 años por último párrafo del artículo transitorio.<sup>9</sup>

II. EL AJUSTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO CHIAPANECO  
A TRAVÉS DE RESOLUCIÓN JUDICIAL FEDERAL

La consecuencia normativa prevista en el texto constitucional federal no ha tenido, hasta la fecha, repercusión efectiva en la legislación de Chiapas, ya que el Congreso del estado ha hecho caso omiso a la determinación constitucional transitoria para legislar antes de 2004 sin que haya habido repercusión de omisión legislativa estatal.<sup>10</sup>

La perspectiva en el órgano legislativo de Chiapas no resulta promisoriosa y los casos de daños provocados por la actuación estatal y municipal sobre los bienes y derechos del particular se mantiene en el limbo, al menos, para el legislador y los tribunales locales —en especial para el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder judicial del Estado—, ya que, en sede administrativa evidentemente no existe incentivo para provocar el ajuste legal correspondiente.

Sin embargo, desde el estricto ámbito judicial federal se ha provocado la operatividad de la “responsabilidad patrimonial del Estado” de Chiapas y sus Municipios, a partir de dos elementos; por un lado, *i*) el efecto normativo de la Constitución federal sobre el entero entramado territorial

<sup>8</sup> Al respecto la tesis aislada de la Segunda Sala señala que “...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”. Tesis: 2a. XXXIII/2007, Novena Época, 2a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, p. 1188 (IUS: 172339).

<sup>9</sup> Artículo único transitorio, párrafo segundo, *DOF* de 2002.

<sup>10</sup> Véase la Ley federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, del 31 de diciembre de 2004. Un caso similar de omisión legislativa sobre responsabilidad patrimonial —en sede estatal— fue resuelta en la Controversia Constitucional 88/2010 (San Pedro García vs. Nuevo León) confirmando la obligación constitucional del legislador a cumplir con el transitorio de la Constitución federal sobre el segundo párrafo del artículo 113, CF, Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIV, noviembre de 2012, t. 1, p. 182 (IUS: 24090).

#### UN ACICATE JUDICIAL PARA CHIAPAS

del Estado mexicano, especialmente, la reforma constitucional del artículo 1o., CF,<sup>11</sup> sobre la eficacia de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico nacional y la obligación de todas las autoridades en su previsión.

Y, por lo que ahora interesa, *ii*) la reacción jurisdiccional federal —desde el juicio de amparo—, para superar la omisión legislativa estatal y hacer efectiva la garantía patrimonial prevista en el párrafo segundo del citado artículo 113, CF.

Al respecto, resulta preceptivo destacar la postura del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del centro en auxilio de la octava región:

Indemnización por daño patrimonial. No obstante que en el estado de Chiapas aún no se emite la ley secundaria a través de la cual se dé eficaz cumplimiento al artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución federal, que prevé la acción relativa, es válido ejercerla contra un ente público de dicha entidad federativa, para lo cual puede aplicarse, en lo conducente, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.<sup>12</sup>

La búsqueda de un punto de encaje entre la garantía patrimonial y amparo para superar la inactividad de 10 años del legislador chiapaneco permite potenciar el papel de la Constitución federal como norma que debe sobreponerse a la omisión de la autoridad legislativa para cumplir con su mandato.

La opinión del Tribunal colegiado busca atender esta ausencia de ley con los instrumentos jurídicos que la misma CF pone a su disposición. A juicio del órgano jurisdiccional federal,

...en el orden jurídico del Estado de Chiapas aún no se emite la ley secundaria a través de la cual se dé eficaz cumplimiento a la referida norma constitucional, ni se han efectuado las reformas conducentes para que la indemnización ahí prevista se otorgue después de sustanciado un procedimiento administrativo en el que se determine sobre la procedencia o no del monto reclamado en ese concepto. No obstante, tal omisión no debe presentar un obstáculo para que los gobernados puedan ejercer la señalada acción constitucional contra un ente público de dicha entidad federativa, pues las autoridades deben buscar los medios afines para garantizar la eficacia en el ejercicio de ese derecho fundamental; de ahí que se válido que los justiciables ejerzan la acción de indemnización por daño patrimonial,

<sup>11</sup> Reforma del 10 de junio de 2011.

<sup>12</sup> Tesis aislada XXVII. 1o. (VIII región) 12a. (10a). IUS: 2004707, Décima Época, *Se-manario Judicial de la Federación*, libro XXV, octubre de 2013, p. 1804.

#### MANUEL JIMÉNEZ DORANTES

---

para lo cual puede aplicarse, en lo conducente, la indicada legislación federal, por ser el ordenamiento jurídico más afín.

Sin duda, esta tesis —aún aislada— configura un precedente relevante para la aplicación efectiva de un derecho fundamental ante la inactividad de los poderes estatales para instrumentar la garantía patrimonial del particular.

### III. UN APUNTE FINAL CON RELACIÓN AL FEDERALISMO

Aunque no resulta el tema central de los efectos de la tesis aislada, resulta preceptivo dejar apuntado otro de los efectos de dicha tesis aislada referido a la relación legislativa entre Federación y entidades federativas, es decir, desde el estricto ámbito del sistema federal mexicano las posibilidades de aplicabilidad de leyes federales en sede estatal en ausencia de ley estatal aplicable, en una especie de “subsidiariedad” inversa.

A diferencia del sistema federal alemán en el que los Lander tienen atribución constitucional expresa para legislar en materias concurrentes (*konkurriente Gesetzgebung*) en tanto la Federación no haya ejercido su potestad legislativa<sup>13</sup> sobre la misma materia; el sistema federal mexicano no prevé un mecanismo por el cual —en una materia sobre la que se ejercen facultades “coincidentes” (como la responsabilidad patrimonial) entre la Federación y las Entidades federativas—, la ley federal debe aplicarse en sede estatal en tanto la Entidad federativa no haya hecho uso de la potestad legislativa, sino que dicha situación en el diseño constitucional mexicano se resuelve —por lo que ahora interesa— mediante los mecanismos jurisdiccionales del artículo 105, CF, en los que el tribunal federal (SCJN) exige a la entidad federativa una actuación determinada para adecuarse a la Constitución federal.

Evidentemente, esta tesis aislada debe seguir su cauce jurisdiccional para su reforzamiento pero sin duda ejerce un relevante papel como acicate desde el Poder judicial federal a la injustificada y alargada inactividad del legislador para cumplir con el mandato de la Constitución federal.

<sup>13</sup> Artículo 72.1, Ley Fundamental, del 23 de mayo de 1949.