

RESPUESTA AL RETO QUE PLANTEARA DON ANTONIO CARRILLO FLORES A LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO SOBRE EL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Álvaro CASTRO ESTRADA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Anteproyecto de Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* III. *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* IV. *Anteproyecto de Exposición de Motivos del decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.* V. *Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

I. INTRODUCCIÓN

Cuando cursaba el primer año de mi carrera de abogado en la Escuela Libre de Derecho, el extinto jurista, diplomático y político mexicano Antonio Carrillo Flores, dictó en el Aula Magna una conferencia en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Después de describir el *status* que prevalecía en nuestro país, el insigne conferencista alentó a las nuevas generaciones a seguir luchando para cumplir su tarea en esta materia en forma más completa, más adecuada a nuestras necesidades, como lo hicieran las generaciones del pasado inmediato. Principalmente, hizo un llamado para que terminara la inactividad que ha habido en esta figura jurídica por más de tres décadas.

Motivado por la invitación que Don Antonio hiciera a las nuevas generaciones de abogados para que lucháramos vigorosamente

por el establecimiento de un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México, fue que decidí sumarme al esfuerzo de incorporar esta importante figura jurídica a nuestro orden jurídico, y fue así que para la elaboración de mi tesis doctoral elegí el tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que posteriormente habría de ser publicada por la prestigiada casa Editorial Porrúa, habiendo tenido el honor de que mi libro fuera prologado por el eminente jurista, Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.

El propósito fundamental del libro se centra en proponer el establecimiento de un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México de carácter general, objetiva, directa y ponderada. Para ello, en el capitulo de la obra se destaca la importancia y trascendencia de esta institución para el Derecho Administrativo, al sostener que, conjuntamente con el principio de legalidad, constituyen los pilares en que descansa dicha rama del Derecho, como lo han reconocido eminentes juspublicistas.

En dicha investigación, asimismo, se efectúa el examen de los dos regímenes que hoy existen en México para pretender resolver la supuesta responsabilidad del Estado en nuestro país. Uno de carácter civil y otro de carácter administrativo; ambos deficientes para dar cumplida respuesta a la obligación de resarcir a quienes, sin tener el deber jurídico de soportarlos, sufran daños y perjuicios causados por la actividad del Estado; si bien el segundo de dichos sistemas constituye, en rigor, un régimen de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

Podríamos afirmar que el trabajo de investigación contenido en el libro mencionado, constituye un análisis pormenorizado que comprende un examen de la legislación positiva, de la doctrina y la jurisprudencia, tanto en Derecho mexicano como en Derecho comparado; intenta dar respuesta a las desventajas que se aducen respecto de la incorporación de este instituto al orden jurídico mexicano, y se pretende convencer al lector de que es impostergable definir e incorporar a nuestras leyes un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México. La investigación concluye con una propuesta de adición Constitucional para introducir una nueva garantía específica, por virtud de la cual se obtenga una indemnización derivada de la actividad lesiva del Estado, que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular de

éste, así como de un anteproyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y de un conjunto de reformas legales que se estima necesario llevar a cabo por razones de congruencia legislativa.

No obstante que en el libro se incorporan dichas propuestas, se ha elaborado para este número de la *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, un "Anteproyecto de Iniciativa de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Constitución", así como de un "Anteproyecto de Iniciativa de Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado"; y se ha preparado una Exposición de Motivos que a mi juicio cumple satisfactoriamente con su finalidad, es decir, no solamente explicar el contenido de la propuesta constitucional y legislativa, sino exponer detalladamente las razones y fundamentos que justifican la pertinencia de introducir la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestro sistema legal —la cual no se había publicado antes—; y además se pone de relieve el injustificado retraso que prevalece en nuestro país a nivel legislativo en esta materia, lo cual se traduce en una grave insuficiencia del régimen vigente para resolver satisfactoriamente los problemas que se derivan de la actividad lesiva del Estado en contra de los particulares.*

Estoy consciente de que no obstante que una Exposición de Motivos debe ser tan amplia y pormenorizada como las que aquí se presentan, en la práctica las Iniciativas de Ley que se someten a la consideración del H. Congreso de la Unión, son menos explicativas y extensas y, por lo tanto, tienen el mérito de la brevedad, mas no necesariamente el de su mayor claridad. Para la elabora-

* Como ya se mencionó líneas arriba, a partir de las propuestas de modificación constitucional, así como del anteproyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sería necesario llevar a cabo un conjunto de reformas legales por razones de congruencia legislativa. Éstas no han sido incluidas en la presente colaboración a fin de no extenderla demasiado, si bien la explicación, justificación y texto de las mismas se encuentran contenidos en mi libro: *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1997, para quienes quisieran obtener mayor información al respecto.

ción de las Exposiciones de Motivos de los anteproyectos de maras, he preferido optar por la primera alternativa, es decir, la más amplia y justificativa, aunque reconozco que en una Iniciativa formal ante el H. Congreso de la Unión pudiera abreviarse, sin dejar de señalar los aspectos fundamentales de la institución que se propone y demostrar las deficiencias de los regímenes actuales, que en mucho han tolerado la impunidad patrimonial del Estado.

Cabe advertir, además, que si bien en la Exposición de Motivos que ahora se presenta, se explican con detenimiento los argumentos doctrinales más importantes sobre el tema, en mi libro se desarrollan dichos conceptos todavía con mayor profundidad, lo cual pudiera ser de utilidad para complementar los conceptos vertidos en este documento, para quienes quisieran mayor información sobre la materia

Finalmente, quisiera expresar que este trabajo de investigación fue —y es— mi respuesta al reto que hace poco más de veinte años lanzó Don Antonio Carrillo Flores, en el Aula Magna de nuestra querida Escuela Libre de Derecho. Con profunda gratitud a su memoria y en homenaje a esa ilustre institución académica, así como a mi maestro de derecho administrativo, Lic. Fauzi Hamdán Amad —quien ha sido infatigable impulsor de este instituto jurídico—, quisiera dejar constancia de mi satisfacción porque el resultado de mi investigación se publique ahora en la *Revista de Investigaciones Jurídicas* de esa Casa de Estudios. Sin embargo, la labor no está aún concluida. Es preciso reconocer que esta institución requiere de más reflexiones y estudios, y exige de mayores desarrollos doctrinales, legales y jurisprudenciales. Confío en que la divulgación de este esfuerzo pueda despertar nuevas inquietudes para perfeccionar la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y, de esta manera, contribuir a su pronta incorporación a nuestro orden jurídico nacional.

II. ANTEPROYECTO DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ciudadanos secretarios de la Cámara de* _____ del
Honorable Congreso de la Unión
Presente

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 postula, entre sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

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

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

- a) La existencia de un orden jurídico estructurado al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos —o garantías individuales— de los gobernados;
- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos, y
- d) Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

*La presente Iniciativa de Decreto podrá presentarse indistintamente ante cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Las acciones que más se han acercado hacia la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado con las características señaladas, datan del año de 1941, cuando de una manera plausible pero insuficiente, se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que fue abrogada en 1988 por falta de operatividad técnica, en lugar de haberse actualizado y perfeccionado.

También existen diversos ordenamientos legales que, sin responder a una misma base jurídica sistemática y bien justificada, prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, y el propio Código Civil, en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; y finalmente, la Ley de Vías Generales de Comunicación que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, si bien la parte conducente de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, aunque esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de responsabilidad objetiva.

La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado —que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida—, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la

acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

Asimismo, la iniciativa prevé que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales a quienes se les otorgaría la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la

finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado —por lo que hace a su actividad administrativa— se establezca bajo una jurisdicción única —la contenciosa-administrativa—, con lo cual se evitaría que el discernimiento de competencias se convierta en un “peregrinaje de jurisdicciones” entre la vía civil y la administrativa, para reclamar la indemnización correspondiente en contra del servidor público que haya inferido daños y perjuicios a un particular.

A fin de propiciar la efectividad de estas reformas constitucionales, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del presente Decreto, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, antes del año 2000, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer el debido cumplimiento de este Decreto. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo.

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

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

En virtud de lo anterior, y en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios de la Cámara de _____, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de...

III. DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 1o. Se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto

De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos

Artículo 2o. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113... Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la apli-

cación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado.

Transitorios

1o. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2o. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer al debido cumplimiento del mismo.

3o. Las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento referido, en caso de que no se hayan instituido los tribunales de lo contencioso-administrativo que señalan los artículos 73, fracción XXIX-H, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. ANTEPROYECTO DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados* del Honorable Congreso de la Unión.

Presente

* El anteproyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contiene disposiciones en materia presupuestaria, específicamente en lo que se refiere a la fijación de la partida que deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que se considera conveniente presentar esta Iniciativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión —en su carácter de Cámara de origen—, ya que de conformidad con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de dicha Cámara, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los temas más relevantes del Derecho Administrativo, al grado de poderse afirmar que, conjuntamente con el principio de legalidad, conforman los pilares fundamentales de dicha rama del Derecho.

La afirmación anterior, en gran medida encuentra sustento en el principio de que no puede haber “daño sin reparación” a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños. Entre los principios fundamentales que inspiran esta institución se encuentra el de la “solidaridad social”, por virtud del cual se acepta que las cargas que conlleva la convivencia social deben repartirse entre sus integrantes.

Es por ello que, a partir de las bienvenidas reformas realizadas con fecha _____ a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha superado la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia restitutoria del Estado, y se ha optado por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado; se ha establecido el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad irroge en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía, y se ha suprimido la posibilidad de que se entablen demandas del orden civil en contra de los servidores públicos, prevista en el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución federal, ya que de acuerdo a las últimas reformas a la misma, dicha responsabilidad civil quedaría subsumida en la del Estado.

La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestra Ley Suprema, constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual es, 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.

Es por ello que resulta conducente e impostergable la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Esta-

do como se propone en la presente iniciativa, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio —ya introducido como garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113— y que permita desarrollar un sistema de responsabilidad *general, objetiva, directa y ponderada* del Estado, en mérito del cual se reconozca 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.

Cabe señalar que la propuesta legal que en este momento se presenta, cuenta con un valioso instrumento gubernamental de carácter administrativo, que es de indudable utilidad para la aplicación práctica del régimen de responsabilidad del Estado que se propone. Se trata del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual establece como objetivos fundamentales el de “Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad”, así como “Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.” La relación y complementariedad existe en cuanto a que una de las finalidades de la institución que se pretende incorporar es la elevación de la calidad de los servicios públicos.

Si bien a nivel constitucional contamos ya con una garantía en favor de los particulares a fin de que se les resarzan de los daños causados por el funcionamiento regular o irregular del Estado, actualmente, la situación en México a nivel legislativo respecto de este instituto se encuentra regulada en el Código Civil, el cual se reformó en el año de 1994 para introducir algunas modificaciones menores al otrora artículo 1928, empero, sigue prevaleciendo el sistema de la responsabilidad subsidiaria del Estado. Es decir, no podemos reclamar al Estado directamente sino que se debe demandar primero al servidor público supuestamente responsable y, sólo en el caso de que se individualice la culpa y se acredite la insolvencia del funcionario, podremos entonces reclamarle al Estado la

indemnización por daños y perjuicios. La modificación de 1994 consistió en agregar la "responsabilidad solidaria" del Estado, sólo para los casos de dolo tratándose de actuaciones ilícitas, ya que por ningún motivo, según el Código Civil, se pueden reclamar al Estado los daños que se hayan causado por su actividad lícita.

La otra vía que actualmente existe es la prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que adicionó mediante una reforma en el año de 1994 el artículo 77 bis a dicho ordenamiento. Este dispositivo legal establece en su primer párrafo que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público, y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán recurrir a las dependencias y entidades o a la Secretaría de Contraloría General de la Federación [hoy la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo] para que ella "directamente" reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente.

Sin duda, dicha adición representó un avance, sin embargo, el adverbio "directamente" en dicho precepto, no constituye una responsabilidad de naturaleza directa del Estado como parece sugerir. En efecto, para que nosotros podamos reclamarle al Estado, y para que éste pueda, a través de sus entidades o dependencias, resarcir el daño, debe entablarse primero una reclamación en contra del servidor público que se considere presuntamente responsable. Inmediatamente después, tiene que sustanciarse el procedimiento administrativo disciplinario que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si se resuelve que el servidor público fue responsable, entonces sí podrá el particular acudir "directamente" a la dependencia o entidad a la cual esté adscrito el servidor público declarado responsable, para que se determine el pago correspondiente y, luego, pueda el Estado repetir lo pagado en contra del servidor público infractor.

Por lo tanto, no se trata de un verdadero régimen de responsabilidad directa del Estado, ni tampoco de una verdadera responsabilidad objetiva, ya que según ésta, para efectos de indemnización, es indiferente que la actividad del servidor público haya sido lícita o ilícita, situación que no sucede con el régimen previsto en la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que el supuesto normativo de la indemnización es la acreditación de la falta administrativa o conducta ilícita.

Además, la responsabilidad "solidaria" prevista en la legislación actual, postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

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:

- a) Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;
- b) Elevar la calidad de los servicios públicos, y
- c) 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 culpables que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos; no consiste tampoco en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos y en general toda la actividad del Estado, 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, que ha originado la necesidad de una mayor protección a favor de éstos.

Los daños susceptibles de ser reparados no tienen excepción, es decir, que todo daño, sea de carácter material, personal —sean és-

tos derivados de la muerte de una persona o sean éstos consecuencia de las lesiones corporales—, o incluso moral, deben ser indemnizados, en tanto en cuanto sean evaluables económicamente y provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos y hechos materiales o administrativos. Debe entenderse que la actividad o función de la Administración Pública comprende todos los actos o hechos administrativos que 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 actos legislativos declarados inconstitucionales o cuando los ordenamientos legislativos expresamente prevean la indemnización de lesiones probadas; así como a las actividades relativas a la impartición de justicia, en la inteligencia de que tal obligación se ajustaría a lo dispuesto por las leyes orgánicas y procedimentales aplicables que rigen dichas actividades, tanto en la esfera judicial como en la contenciosa-administrativa.

La responsabilidad proveniente de actos legislativos se presenta cuando el poder legislativo, en tanto que poder del Estado, expide una ley y ésta le ocasiona daños y perjuicios a un particular. En primer término, debe apuntarse que el supuesto natural de la responsabilidad del Estado legislador es el de las leyes o disposiciones legales específicas, conocidas como “leyes autoaplicativas” que, con su sola expedición ocasionan daños y perjuicios a particulares y que son declaradas posteriormente como inconstitucionales. En segundo lugar, se encuentra el caso de leyes que si bien son válidas desde el punto de vista constitucional, y que en principio suponen que la carga o sacrificio impuesto debe soportarse por todo administrado, pueden en ciertos casos generar afectaciones particularmente graves a personas o grupos determinados que por razón de justicia obligan a una reparación especial, habida cuenta de que con tal acto legislativo se genera una desigual gravitación o distribución de cargas públicas, o bien se produce un enriquecimiento sin causa.

Por lo que se refiere a la responsabilidad proveniente de actos jurisdiccionales, nuestro país cuenta con un sistema incompleto de responsabilidad civil de carácter personal para jueces y magistrados que sólo es aplicable para dichos funcionarios judiciales en el Distrito Federal y en las entidades federativas que lo hayan expresamente incorporado a sus respectivas legislaciones adjetivas.

Es preciso, por tanto, establecer un sistema que concilie la necesidad de exigir responsabilidad al Estado juez por los errores que cometa, preservando en todo momento la independencia y autoridad que precisan para cumplir su función.

En términos generales, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado 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, así como 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.

La propuesta de Ley consta de cuarenta artículos permanentes y de tres transitorios, y se encuentra dividida en cinco capítulos.

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

En el primer capítulo se regulan aspectos relacionados con el ámbito de aplicación de la ley; requisitos de los daños y perjuicios que se causen por el Estado para poder ser indemnizados, fijación del monto presupuestal que habrá de destinarse a cubrir las erogaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, así como la obligación de indemnizar las lesiones debidamente probadas, no sólo por parte del poder ejecutivo, sino también de los poderes legislativo y judicial.

En el artículo 1º de la iniciativa, se ha optado por reconocer la responsabilidad “directa del Estado”, lo cual implica la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización,

sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables, siempre que los daños generados hubiesen provenido de falta "grave", como ya se anticipó. Bajo este sistema, para declarar responsable al Estado no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al Estado.

Además, ante la dificultad que se genera para los particulares lesionados —de acuerdo al actual sistema de responsabilidad de los servidores públicos— de probar el actuar ilícito de los mismos, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, en el propio artículo 1º de la presente iniciativa se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa, ya que la misma no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública; a diferencia de la responsabilidad de carácter objetivo por la que se opta en este proyecto, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación obligacional, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema vigente; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento regular de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular sin mediar obligación jurídica de soportarlo.

Por otra parte, si el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa la voluntad del pueblo mexicano en el sentido de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la misma Constitución, es consecuente que en la iniciativa se haya optado porque sean el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, quienes deban expedir las conducentes leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como se prescribe en la adición que sobre esta materia se efectuó al artículo 113 Constitucional; es por lo anterior que en el artículo 2º de la iniciativa se

ha establecido que sus disposiciones se aplicarán en toda la República en el ámbito federal.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo al propio artículo 2º de la iniciativa de ley, ésta resultaría también aplicable a los actos que realice el Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior, debido a que en los términos del vigente artículo 122 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, y en el caso específico de la responsabilidad patrimonial del Estado, no se encuentra entre los que reserva el texto constitucional a la instancia legislativa local del Distrito Federal.

A pesar de lo señalado con anterioridad, no debe olvidarse que, de conformidad con el propio artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Política, es facultad de la Asamblea Legislativa la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal; asimismo, que la facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con base en tales apreciaciones, y habida cuenta que la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, incluye al Distrito Federal dentro del ámbito de aplicación de la misma en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado, con los consabidos efectos presupuestales, se han considerado diversas prevenciones en el sentido de respetar el régimen financiero del Distrito Federal, por constituir una materia cuya regulación corresponde a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión. En tal sentido, el artículo 8º del proyecto legislativo hace una remisión expresa en esta materia al Código Financiero del Distrito Federal.

Además, con motivo de la adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos en el año de 1981, nuestro país aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para conocer de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos. Asimismo, el 10. de diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó la Iniciativa del Titular del Ejecutivo Federal por virtud de la cual se reconoció la jurisdicción obli-

gatoria y de pleno derecho de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe señalar que la propia Convención establece que los fallos vinculativos de la Corte, que ordenen indemnizaciones para reparar lesiones inflingidas por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la misma, podrán cumplimentarse de acuerdo a lo establecido en la legislación interna de los Estados-Parte.

En tal virtud, y en ausencia de disposiciones legales precisas en México sobre la materia, resulta recomendable contar con un instrumento legislativo interno que, en armonía con el orden jurídico nacional, prevea mecanismos para la adecuada cumplimentación de los fallos que dicte la Corte Interamericana, así como también, en su caso, de las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando estas últimas hayan sido previamente aceptadas por el Gobierno mexicano. Es por tal motivo que en este mismo artículo 2º, se ha previsto de manera expresa que las disposiciones contenidas en el capítulo II serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar las recomendaciones aceptadas y los fallos que dicten la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente; en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones reparatorias a cargo del Estado mexicano, por concepto de responsabilidad patrimonial de carácter internacional.

Por otra parte, en el artículo 3º de la iniciativa se exceptúan de la obligación de indemnizar por parte del Estado, los casos de fuerza mayor, ya que es fácil reconocer en ésta una causa externa en virtud de la cual no puede existir una relación de causalidad que dé lugar a una obligación de reparación de sus efectos lesivos. Los daños que son producto de un acontecimiento exterior irresistible —previsible o no— no pueden ser imputados a la Administración, ya que los daños que pueda causar no son consecuencia de su actuar administrativo, sino que le son ajenos, y en ese sentido debe soportarlos el particular. Aquí el punto es que, de acuerdo con el artículo 26 de la iniciativa, a diferencia de otro tipo de casualidades, incluidas las causas externas que debe probar el particular cuyo patrimonio haya sufrido una lesión antijurídica, en el caso de un reclamo a la Administración corresponderá a ésta probar la existencia de la fuerza mayor, a fin de desvirtuar el vínculo

causal que el particular intente acreditar como causante del daño supuestamente resarcible.

En el artículo 4º de la propuesta se establecen los requisitos de los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada. La nota de "real" supone que se trata de un daño cierto y no simplemente posible o contingente; actual y no eventual, aunque también futuro, siempre que con certeza se sepa que ocurrirá el daño, además de ser concreto. Asimismo, por razones atinentes a la necesaria individualización del daño en una persona o grupo de ellas, así como por razones de índole económica, no sería posible reparar por parte del Estado los reclamos resarcitorios de toda una población, como tampoco atender cualquier reclamo cuando se trate de montos simbólicos por su baja cuantía. Por fuerza, el daño sufrido debe referirse exclusivamente a una persona o a un grupo de personas y no a todos los administrados, ya que de lo contrario, se trataría de una auténtica carga pública que debiera soportarse sin reparación.

Uno de los cuestionamientos que han surgido respecto de la aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado y sus consecuencias económicas para el mismo, es el concerniente al problema financiero que su incorporación y puesta en práctica conllevaría. Si bien no existe una estadística seria y confiable al respecto en otros países, lo que sí consta es que la implantación del sistema ha generado un mayor cuidado en la prestación de los servicios públicos, habida cuenta que se tiene mayor conciencia que los errores voluntarios o involuntarios que ocasionan daños y perjuicios a los particulares tienen un costo que debe pagarse, sin menoscabo de que en muchos casos se han generado repeticiones de lo pagado por el Estado respecto de servidores públicos que, después de un procedimiento de responsabilidad determinada, se les ha acreditado infracción grave.

No obstante lo anterior, a fin de establecer medidas que atenúen los eventuales efectos económicos de la incorporación de la institución en México, en la iniciativa se ha previsto en los artículos 5º y 6º que el monto presupuestal total que se pueda destinar a este fin, guarde relación proporcional con el crecimiento o decrecimiento económico del país. De esta forma, se evitaría que en un momento dado ante una crisis de carácter económico, las conse-

cuencias financieras de la responsabilidad patrimonial del Estado afectaran desproporcionadamente al presupuesto federal —y local del Distrito Federal—, comprometiendo otros rubros de vital importancia para el desarrollo nacional.

Esta iniciativa establece un dispositivo en virtud del cual se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a incluir en el presupuesto del gasto público federal un porcentaje del mismo para destinarlo al concepto de “responsabilidad patrimonial”, de acuerdo a lo que actualmente prevé el encabezado del artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, reformado el 21 de diciembre de 1993 y que entró en vigor el primero de febrero de 1994. Lo anterior, en el entendido de que dicha facultad resultaría igualmente aplicable al régimen del Distrito Federal.

Asimismo, se dispone en el artículo 6o. que el porcentaje destinado al concepto de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse anualmente en proporción a la variación que registre el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal suerte que su monto se eleve o disminuya de acuerdo al comportamiento de la economía en su conjunto, como se ha dicho; y de acuerdo al artículo 7o. de la iniciativa, en el caso de la Administración Pública Federal, las dependencias o entidades que la integren deberán establecer en sus respectivos presupuestos un porcentaje similar al prefijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación— para atender los reclamos por concepto de responsabilidad patrimonial que se le podrían presentar; en la inteligencia de que si por la naturaleza de las actividades que desempeña alguna determinada dependencia o entidad no fuese especialmente generadora de daños y perjuicios, podría disminuir el porcentaje general y efectuar el traspaso de los montos presupuestales asignados a otra dependencia o entidad de la Administración Pública, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con estas medidas se establece, en primer lugar, un tope económico máximo que pueda ser objeto de responsabilidad patrimonial y, en segundo lugar, el monto presupuestal destinado a tal fin se movería, como regla general, en forma sincrónica a la economía,

conjurando así uno de sus principales problemas de instrumentación; en el entendido de que también se prevé, como excepción, la posibilidad de que exista una propuesta de modificación presupuestal diferente a la regla general antes prevista, cuando tal medida se justifique plenamente.

A lo dicho, cabría agregar algunos otros aspectos que complementarían las prevenciones enunciadas en el párrafo anterior:

- a) Con el propósito de que la presentación y atención de reclamos por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado se lleve a cabo con debido orden y sin dar preferencia a unos sobre otros, la iniciativa propone en el artículo 19 que cada dependencia o entidad lleve un registro de indemnizaciones debidas por concepto de responsabilidad patrimonial, en el cual queden registradas las resoluciones o sentencias definitivas de carácter condenatorio, de manera tal que la atención e indemnización de las mismas, cuando así proceda, se realice según el orden de emisión que señale dicho registro. Por razones de transparencia, se prevé que este registro pueda ser motivo de consulta pública.
- b) Cuando las reparaciones debidas en una o varias reclamaciones excedan el monto máximo presupuestal destinado al concepto de responsabilidad patrimonial en un año determinado, de acuerdo al artículo 9º de la iniciativa, éstas deberán registrarse como las primeras para el ejercicio presupuestal inmediatamente siguiente, independientemente de la generación de intereses por demora.
- c) Además, como se detallará más adelante, de acuerdo con la presente iniciativa las partes, a través de la celebración de convenios, pueden resolver las controversias derivadas de la irrogación de daños en el patrimonio de los particulares con motivo de la actividad del Estado, bajo la supervisión de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente. Esta alternativa podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y eventualmente de carácter financiero.
- d) Por otra parte, en la iniciativa se incorpora la figura del denominado “seguro de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública”, de tal suerte que el monto de la reparación

debida, en casos especialmente riesgosos, podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, gravitando desde el punto de vista económico, en forma menos significativa sobre el gasto público.

- e) Asimismo, con relación al monto de las indemnizaciones que el Estado debe cubrir por concepto de daño moral, se ha estimado conveniente fijar un tope a las indemnizaciones que deba pagar el Estado con motivo de los daños morales que pueda causar; por lo que en la presente iniciativa se ha fijado un máximo de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, como tope máximo por cada reclamante para recibir la indemnización que el Estado resulte obligado a pagar con motivo de la irrogación de daños morales.

Con las medidas apuntadas podrían resolverse las principales objeciones de carácter económico que normalmente se arguyen cuando se analiza la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, la característica de generalidad de la responsabilidad que se establece en la presente iniciativa, se explica en la pretensión de comprender toda la actividad o funcionamiento del Estado —si bien preponderantemente la actividad administrativa del mismo—, a fin de no excluir de dicho régimen actividad alguna. Sin embargo, la propuesta legislativa reconoce la existencia de leyes administrativas que regulan en forma especial la responsabilidad patrimonial del Estado en determinadas áreas de su actividad. En consideración a tales casos, la iniciativa, en su artículo 11 respeta los regímenes especiales de responsabilidad patrimonial del Estado contenidos en diversas leyes administrativas. En efecto, existen diversos ordenamientos legales que prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, tales como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley Aduanera —con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales—, así como la Ley de Aviación Civil de 1995, entre otros. Por su especialidad, se ha considerado conveniente preservarlas, en el entendido de que la presente iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tendría una aplicación supletoria respecto de dichos ordenamientos legales.

CAPÍTULO II DE LAS INDEMNIZACIONES

La teoría de la lesión antijurídica en la que se basa la concepción dogmática de la presente iniciativa de Ley, funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema tradicional. La consecuencia de este enfoque reviste una gran importancia, toda vez que modifica una concepción muy arraigada en el orden jurídico general: la indemnización tiene para el Estado una función menos sancionadora que reparadora.

En congruencia con las recientes reformas constitucionales al artículo 113, en las cuales se incorpora el instituto de la responsabilidad del Estado como un instrumento solidario y resarcitorio, y establece la obligación 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, la presente iniciativa integra un capítulo denominado “De las indemnizaciones”, en el cual se reconoce la función primordialmente reparadora de los daños causados a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Se trata de un régimen que no busca identificar culpables sino restituir o restablecer al particular afectado en su patrimonio, mediante el pago de una indemnización.

El objeto de la relación obligacional surgida de la responsabilidad extracontractual, se expresa en una conducta exigible por el acreedor al deudor. Esta exigencia, objeto de la obligación, consiste en la reparación del daño. Quien la reclama por tener derecho a ella es un particular llamado sujeto activo, y quien debe tal reparación es el Estado o sujeto pasivo de la relación obligacional.

De acuerdo con la adición constitucional antes mencionada en lo referente a que “el que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma *proporcional y equitativa*”, el criterio que la presente iniciativa ha incluido, concretamente en los artículos 13 y 15, es el denominado *de ponderación*, con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del

pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

La finalidad del criterio de ponderación es honrar el principio de solidaridad social que anima a la propia institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en razón de que no es igual el impacto negativo a un patrimonio personal abundante que a uno exiguo, ya que la afectación proporcional en el primer caso es menor que en el segundo. Lo anterior, no significaría en forma alguna que la existencia de un patrimonio mediano o alto no deba ser por sí mismo objeto de restitución integral como consecuencia de su afectación antijurídica imputable al Estado. Significa, más bien, que se considera que habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas —reparación de daño material emergente, lucro cesante, daño moral e intereses por mora— para quienes menores ingresos tienen; en concreto, respecto de quienes sus ingresos son menores a cuatro salarios mínimos. En cambio, quienes demuestren —o se les demuestre— ingresos mayores a cuatro salarios mínimos, se le repararía el daño emergente y moral, así como intereses moratorias después de un tiempo mayor que el fijado para el primer grupo.

Como se puede advertir, la iniciativa ha optado porque a una persona que tiene una posición económicamente desahogada y goza de un nivel profesional y laboral elevado, se le pague una indemnización “equitativa” por los daños que se le causen, a diferencia de la indemnización “integral” que se le pagaría a una persona que no posee iguales ventajas.

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

el principio de igualdad, en cuanto a que se estaría dando igual tratamiento a quienes se encuentren en idénticas circunstancias.

Los artículos 14 y 16 de la iniciativa se refieren al *quantum* de la indemnización y, en forma más específica, a la determinación de la indemnización y su actualización. Por lo que hace a la cuantía, debemos decir que será aquella que resulte de las valoraciones aceptadas en otras leyes para reconocer el valor de los daños efectivamente producidos, según sea su naturaleza. De aquí que se juzgó preferible no establecer en un proyecto legal que incorpore la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, las reglas sobre avalúo y actualización de valores, sino remitir a otros ordenamientos que precisan la forma conforme a la cual deben valuarse las cosas, como son las disposiciones legales en materia de expropiación o las de carácter fiscal.

En cuanto al punto relacionado con el momento de la valoración del perjuicio, la más elemental experiencia nos dicta que las cosas no valen lo mismo cuando se producen los daños que cuando se pagan las indemnizaciones por los daños causados, ya que el tiempo entre un evento y otro es —las más de las veces— largo, pudiendo sobrepasar en ocasiones varios años. Lo anterior se vuelve aún más delicado en épocas de inflación aguda, ya que en poco tiempo las mismas cosas varían sus valores en forma vertiginosa.

Es por ello que en la iniciativa de ley se ha establecido que a la cantidad indemnizatoria deberán sumarse los intereses devengados hasta la fecha de pago, a fin de ser congruentes con el principio de indemnización integral propio de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. En otras palabras, sea la autoridad administrativa, sea la autoridad jurisdiccional, deben efectuar la actualización de los valores, después de transcurridos los plazos que dispongan nuestras leyes para efectuar el pago.

La indemnización preferente debe ser la “dineraria”, sin embargo, se prevé que, previo acuerdo con el sujeto activo de la reclamación, pueda ésta ser sustituida por una indemnización *in natura*, es decir, en especie, tal y como se prevé en el artículo 12 de la iniciativa. En el artículo 15 de la misma se establece la forma de calcular los montos de las indemnizaciones, según si se trata de daños personales o muerte, o bien si se está frente a un daño moral.

Por lo que hace a la reparación de daños personales relativos a lesiones físicas, incluida la muerte del particular por causa de un hecho imputado al Estado, la iniciativa remite a los ordenamientos legales vigentes que establecen la forma como deben calcularse, para efectos indemnizatorios, los efectos lesivos de las lesiones personales respectivas.

Estas medidas resarcitorias se tornan mucho más urgentes cuando el sujeto activo reclamante cuenta con ingresos por debajo de cuatro salarios mínimos. Son a estos grupos de personas para quienes se han establecido fórmulas más equitativas, con el propósito de atemperar los efectos lesivos que se les irroguen, porque son estos estratos socio-económicos quienes proporcionalmente más sufren las consecuencias patrimoniales lesionantes.

Como ya se adelantó en páginas anteriores en relación al tope máximo de las indemnizaciones que deba pagar el Estado con motivo de los daños morales que cause, cabe agregar que dicha cifra se ha establecido en la presente iniciativa tomando en consideración que el artículo 1916 del Código Civil prevé que el monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta diversos criterios, dentro de los cuales menciona la situación económica del responsable.

Sin embargo, si el sujeto pasivo o responsable de la relación jurídica fuese el Estado, para el juzgador resultaría sumamente difícil determinar la situación económica de un ente complejo como es éste, por lo que cuando el Estado resultara responsable patrimonialmente por daño moral, sería inequitativo aplicarle el criterio señalado en el Código Civil a efecto de fijar el monto de la indemnización que deba cubrir, ya que tomando en cuenta la dificultad que existe para determinar su capacidad económica y ante la circunstancia de que el Estado se presume siempre solvente, la víctima podría aprovechar esta situación para reclamar el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado.

Nuestro orden jurídico reconoce las consecuencias lesivas de la falta de actualización de valores, así como la necesidad de pagar intereses moratorios además de los legales, de acuerdo al artículo 21 del Código Fiscal, mismos —los intereses— que serán equivalentes a los llamados “recargos por mora”, lo cual da base para proponer en el artículo 17 de la presente iniciativa, que los intere-

ses de demora que se pudieran generar por el retraso en la ejecución de la indemnización fijada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso, deberán empezar a correr una vez transcurridos quince días después de que quede firme la resolución que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación integral, y se da a la autoridad un plazo de 180 días para quienes tengan derecho a la reparación por equidad. De esta manera, se concede un plazo razonable a la autoridad, con el fin de que realice los trámites internos para efectuar el pago debido y, además, se guarda congruencia con las disposiciones fiscales vigentes.

Finalmente, como ya se adelantó, en el artículo 18 de la iniciativa se incorpora la figura del denominado “seguro de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública”. Su importancia salta a la vista si pensamos que pueden identificarse una gran cantidad de eventos que en la actividad o funcionamiento administrativo —por acción u omisión— pueden ocasionarse y ser imputados al Estado para su reparación o indemnización procedente. Así, de mediar algún seguro de responsabilidad civil, contratado previamente por la Administración Pública, el monto de la reparación debida podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, gravitando desde el punto de vista económico, en forma menos significativa sobre el gasto público.

CAPÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO

El primer aspecto que habría que señalar es que, siguiendo los principios de economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fe, entre otros, que expresamente recoge la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13, resulta consecuente prescribir que las reclamaciones podrán iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada.

Es por lo anterior que se prevé que la Administración esté facultada para iniciar, ante sí misma, un procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial, sin esperar a que la víctima de las lesiones patrimoniales antijurídicas lo haga, sin perjuicio,

ciertamente, de que también sea el interesado quien lo impulse por iniciativa propia.

Conforme también a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero especialmente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la iniciativa, concretamente en el artículo 21, se ha estimado conveniente que las reclamaciones deban presentarse indistintamente ante la dependencia o entidad presuntamente responsable o ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta última posibilidad se basa en el hecho de que existiría la idea, a veces infundada, de que las dependencias o entidades ante quienes se pueda presentar la reclamación, sistemáticamente negarían las pretensiones que se les solicitaran en protección de sus propios servidores públicos; y que en cambio, teniendo la posibilidad de presentar la reclamación ante autoridad administrativa distinta a aquella de donde haya surgido el acto jurídico o hecho material lesionante, habría mejores posibilidades de tener éxito en cuanto a obtener satisfacción por el reclamo.

Lo fundamental, pues, es que el administrado cuente con la alternativa para optar ante quién presentar su reclamación, aunque habría una excepción. Ésta consiste en que si el reclamo es consecuencia de una lesión indemnizable por la actividad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la reclamación tendría que iniciarse y recibirse únicamente ante y por ella misma; si bien contra su resolución sí habría la opción de elegir entre la vía administrativa —recurso de revisión— o la vía jurisdiccional.

Por otra parte, en el artículo 22 de la iniciativa, se establece la posibilidad de que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sean turnadas a las dependencias o entidades presuntamente responsables para que ellas realicen la valoración que se indica en esta iniciativa, e incluso, para que en su caso, posteriormente, se resuelva por los tribunales contencioso-administrativos, independientemente de la aceptación de la “recomendación” correspondiente que las Comisiones produzcan.

Además, en tanto que uno de los propósitos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el de evitar la multiplicidad de procedimientos que se hallan regulados en muy diversas leyes y reglamentos administrativos, la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado remite a ella en el artículo 23, en todo aquello que no esté particularmente previsto por la ley propuesta para regular la materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Esta situación se confirma por el hecho de haberla incluido entre las leyes que le son supletorias en su aplicación. Por lo que hace al procedimiento que debe seguirse en caso de optar por la vía jurisdiccional, sea antes de presentar el recurso administrativo de revisión, o bien posteriormente, una vez resuelto éste en contra de las pretensiones del interesado reclamante, la iniciativa establece que dicho procedimiento jurisdiccional deberá ajustarse al que regula el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a la acreditación de la lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa, se puede afirmar que la identificación de la causa productora del daño se logra a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de gran parte de los resultados dañosos, a aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y, al propio tiempo, determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener para producir el daño.

Este proceso deductivo consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando, pues, incluido dentro del concepto todos los demás hechos concurrentes, a cargo de sus respectivos autores; de tal suerte que una posición demasiado flexible e imprecisa de la causalidad traería consecuencias altamente negativas para las finanzas del país, a la vez que situaciones cualitativa y cuantitativamente injustas a los particulares si se adopta un criterio rígido o intransigente que no deje a la autoridad administrativa o al juzgador más remedio que desestimar prácticamente cualquier reclamo.

A fin de resolver muchas de las dificultades que a lo largo de la vida de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se han presentado en otros países, es necesario proponer una

redacción legal que las evite, previendo cuando menos los principales supuestos en que pudiera incurrir la demostración de la relación de causalidad. Por lo anteriormente expuesto, se ha incluido en el artículo 25 del proyecto legislativo un precepto que señala los criterios a que deberá ajustarse el reclamante para acreditar la existencia de la relación de causalidad entre la lesión patrimonial y la actividad administrativa. Además, en los artículos 26, 27 y 28 de la iniciativa, se prevén aspectos de carácter procedimental, relativos a la carga de la prueba, contenido de las sentencias o resoluciones que se dicten con motivo de los reclamos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como impugnación de dichas resoluciones mediante el recurso de revisión.

El plazo de prescripción que se ha adoptado en el artículo 29 de la iniciativa de ley, si bien difiere del establecido por el Código Civil para la responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos que no constituyen delitos, que es de dos años y corre desde el día en que se verificaron los actos, según lo dispone el artículo 1161, fracción V y el 1934 del mismo, coincide con el plazo de un año establecido recientemente por esa Soberanía para los casos en que se haya determinado responsabilidad del servidor público mediante el procedimiento administrativo disciplinario cuando la falta administrativa haya causado daños y perjuicios, según lo dispone el artículo 78, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aunado a lo anterior, se debe agregar que en razón de que además de poderse presentar lesiones que producen efectos lesivos en un momento específico y cesar de inmediato sus secuelas nocivas, hay otros en que sus efectos lesivos pueden prolongarse en el tiempo, se ha considerado que la prescripción debe comprender ambas hipótesis, de manera tal que en el primer supuesto, el plazo de prescripción de un año se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial; en cambio, en el segundo supuesto, es decir, en los casos que existan efectos de carácter continuo, el cómputo del plazo de prescripción de un año se computará a partir del día siguiente a aquél en que hubiesen cesado los efectos lesivos respectivos, lo que es más razonable.

En materia de prescripción, especial mención merecen los casos de daños personales en los cuales se produzcan lesiones de carácter físico o psíquico a las personas; en estos supuestos, el cómputo del plazo de un año para exigir la indemnización correspondiente, deberá iniciarse a partir de la curación de la víctima, o en su defecto, cuando sea médicamente posible determinar el alcance de sus secuelas. Lo anterior, permite implícitamente extender el plazo para poder reclamar la indemnización debida, lo cual resulta plenamente justificado, máxime que pueden haber casos en los cuales aparentemente no se presentaron daños personales a partir de una rápida y superficial revisión física, mas sin embargo, éstos se manifiestan pasado algún tiempo. Lo propio podría decirse, incluso con mayor razón, en el caso del daño psíquico de una víctima. Para ambos supuestos de daños físicos o psíquicos, se estimó más justo prever la posibilidad de iniciar el cómputo del plazo de la prescripción a partir de la determinación del alcance de las secuelas, cuando ello sea factible, a fin de no prolongar innecesariamente el plazo señalado.

Además, se prevé una hipótesis normativa que deriva de una disposición previa que establece que "la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización" contenida en el artículo 24 de la iniciativa. En efecto, sabemos que no todo acto administrativo, por el solo hecho de ser anulable por razones de fondo o de forma, genera daños y perjuicios. De manera tal que, cabe la posibilidad de que en forma posterior a la resolución administrativa o sentencia que tenga el carácter de definitiva o firme, pueda presentarse una reclamación por daños y perjuicios por considerar un particular que se le han causado lesiones patrimoniales antijurídicas.

Si existe esta posibilidad, justo es que en materia de prescripción se prevea tal situación, ya que de otra manera, muy probablemente sucedería que cuando el particular quisiera intentar la reclamación de daños y perjuicios, después de un procedimiento o juicio de nulidad de un acto administrativo, se hallara con la eventualidad de que su acción estuviera prescrita. Para evitar esta contingencia, es pertinente prever que en tales casos el plazo de

prescripción general de un año se empieza a computar cuando exista resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Finalmente, como ya se adelantó en páginas anteriores, en el artículo 30 de la iniciativa se establece la posibilidad de que las partes, por vía convencional, puedan resolver la controversia derivada de la irrogación de daños en el patrimonio de los particulares, vulnerando con ello la garantía de integridad patrimonial. En efecto, el señalamiento de esta posibilidad convencional entre las partes involucradas en reclamo de responsabilidad patrimonial, en el texto de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es una vía alterna de solución. Es lógico esperar que si las partes —reclamante y reclamado— interesadas en solucionar una reclamación determinada logran ponerse de acuerdo en los montos indemnizatorios y en la forma de pago respectivo, no se encuentra objeción para que así sea. Básicamente estos convenios deberán ser de terminación de la controversia que se haya planteado a raíz de un particular reclamo patrimonial, tras haberse puesto las partes de acuerdo en dos puntos fundamentales: la cuantía de la indemnización solicitada y la forma de pago. Estos convenios podrían celebrarse en cualquier momento a partir de la presentación formal del reclamo, incluso, después de resuelto administrativa o jurisdiccionalmente el asunto de que se trate; si bien en estos últimos supuestos lo único que sería objeto de acuerdo es la forma de pago, toda vez que el *quantum* debido ya estaría fijado por las autoridades.

Como ya se mencionó, esta posibilidad, absolutamente voluntaria, podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y eventualmente de carácter financiero. Precisamente por mediar aspectos de tipo económico, se ha pensado en la conveniencia de que fuesen las contralorías u órganos de control interno, según sea el caso, las que validaran tales convenios de terminación de reclamos, a fin de que tanto hacia dentro como hacia afuera de la Administración Pública no se suscitara dudas en cuanto a la honorabilidad de esta clase de acuerdos negociados de terminación de reclamos indemnizatorios por responsabilidad patrimonial, que no podrían ser tales si no se hubiera acreditado previamente con suficiencia y rigor técnico legal, la existencia efectiva de las lesiones patrimoniales, su

antijuridicidad, así como la procedencia causal de un servicio público o una actividad de la Administración Pública.

CAPÍTULO IV DE LA CONCURRENCIA

En el presente capítulo se establecen los criterios de imputación que deberán tomar en cuenta las autoridades administrativas o jurisdiccionales para repartir o distribuir la carga indemnizatoria que representa la reparación de la lesión patrimonial inferida a un particular o grupo de particulares, por parte de los coautores del mismo, en los casos de concurrencia en la producción del daño.

La concurrencia de agentes o coautoría puede presentar diversas modalidades. En efecto, ésta puede presentarse entre la Administración Pública y la víctima, como lo previene el artículo 32 de la presente iniciativa; entre la Administración y un tercero particular; entre la Administración, la víctima y un tercero particular y entre dos o más entidades de la propia Administración; además, dicha concurrencia podría presentarse entre una dependencia y algún organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio o también entre dos entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, o cualquier otra variación posible de acuerdo a la organización administrativa vigente, incluidas diferentes combinaciones en cuanto a niveles de gobierno a que se encuentren adscritas tales entidades.

La presente iniciativa ha establecido el criterio de la “solidaridad”, como la solución más adecuada para resolver los problemas de concurrencia, mas no sin algunas restricciones y matizaciones. Al respecto, en el artículo 31 de la iniciativa se ha establecido que la regla debe ser la distribución proporcional entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo a su respectiva participación. Y la excepción, la solidaridad entre los cocausantes, sólo para los casos en que no sea posible identificar indubitablemente la exacta participación de cada uno de los causantes concurrentes en la lesión patrimonial producida, según prescribe el artículo 33 de la presente iniciativa.

Es preciso hacer mención a los criterios de imputación que pueden contribuir en auxilio de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que deban resolver sobre la distribución proporcional de la indemnización debida entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, a fin de identificar a la entidad o entidades que resulten total o mayormente obligadas a responder de los hechos o actos lesionantes frente al particular reclamante. En efecto, es necesario reconocer que en la diaria actividad de la Administración Pública, no es siempre igual el nivel de decisión entre una y otra entidad pública, los grados de subordinación o dependencia difieren entre sí, las tareas de vigilancia entre unas y otras entidades públicas no siempre se encuentran claramente delimitadas, y los servicios públicos se concesionan bajo diversas modalidades.

Lo anterior supone que quien tenga la facultad de resolver sobre qué patrimonio debe radicarse la obligación resarcitoria del Estado, debe analizar dichas u otras circunstancias para que su resolución o sentencia efectivamente imponga la obligación respectiva de pago sobre la entidad o entidades que efectivamente tengan mayor injerencia en el resultado dañoso acaecido. Por otra parte, cabe señalar que la aplicación de los criterios de imputación referidos no relevan a la autoridad administrativa o jurisdiccional de realizar las valoraciones conducentes para efectuar las graduaciones correspondientes a cada caso concreto.

Ahora bien, volviendo al punto de la solidaridad entre los obligados concurrentes, esta iniciativa se ha considerado como una solución útil, aunque referida a la que debe crearse entre los co-causantes cuando no sea posible identificar su exacta participación en la producción patrimonial reclamada, en cuyo caso el particular lesionado podrá requerir a cualquiera de los coautores del daño resarcible la totalidad del pago indemnizatorio. Además de la palmaria ventaja que representaría para la víctima esta fórmula, existe otra razón adicional, consistente en que por mérito de la propia solidaridad obligacional, al no ser posible la identificación precisa de las respectivas cuantías que deban pagar los diversos coautores de las lesiones reclamadas, el monto total debido se pueda dividir en tantas partes iguales como deudores solidarios haya, con lo cual quien hubiese pagado la totalidad del monto indemnizatorio podrá exigir de los otros codeudores la parte que en

la deuda les corresponda. Mediante esta propuesta, fundados en el hecho de que “los deudores solidarios están obligados entre sí por partes iguales”, como lo dispone el artículo 1999 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, la entidad pública que le corresponda pagar la totalidad de la indemnización reclamada no tendrá que sufrir por sí sola toda la carga indemnizatoria; y por otra parte, en forma alguna se desprotege al particular reclamante; antes al contrario, podrá contar con diversos patrimonios ante los cuales requerir la totalidad o parte de la indemnización resarcitoria

Por otra parte, en la presente iniciativa de Ley se ha considerado conveniente establecer en el artículo 35 que los casos de concurrencia causal correspondiente a dos o varias entidades públicas, deban ser conocidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, oyendo, por su impacto financiero, la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta que resultaría indeseable que fuese una entidad cocausante de un daño resarcible quien determinara el porcentaje de participación de otras entidades públicas, y lo que es aún más cuestionable, el porcentaje de participación causal, y por ende indemnizatorio, de sí misma frente a las demás. Derivado de lo anterior, se ha considerado que con la intervención de las dependencias del Ejecutivo Federal arriba mencionadas, se reduciría en mucho el riesgo de imparcialidad.

Asimismo, en el artículo 34 de la presente iniciativa, se ha introducido la figura de la “subsidiariedad”, la cual resulta útil y conveniente para resolver ciertos casos de responsabilidad concurrente, particularmente aquellos concernientes a la participación de concesionarios de servicios públicos que con su actuar —o no actuar— generan lesiones patrimoniales resarcibles. Esta propuesta rompe con las ideas extremas que señalan que la Administración Pública es la que debe resarcir en todos los casos los daños producidos por los concesionarios, por una parte; y por la otra, que sean los concesionarios en todos los casos también los que deban responder directamente por los daños ocasionados. Ante estas posiciones extremas, en esta iniciativa se ha estimado que la responsabilidad subsidiaria del Estado respecto de las lesiones ocasionadas por los concesionarios es la adecuada; tanto más, si se toma en

cuenta la protección que significa para los particulares lesionados, ya que quedarían protegidos ante una posible insolvencia del concesionario lesionante, sin que por otro lado, gravite excesivamente sobre el patrimonio público.

CAPÍTULO V DEL DERECHO DEL ESTADO DE REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La materia que constituye el objeto de regulación de la presente iniciativa de Ley es precisamente la responsabilidad patrimonial del Estado y no de los servidores públicos, sin embargo, es innegable su estrecha vinculación, particularmente tratándose del derecho que el Estado tiene para repetir contra los servidores públicos que con su acción u omisión hayan ocasionado daños y perjuicios que, en un régimen de responsabilidad directa y objetiva del Estado, se le imputen a éste por los particulares lesionados patrimonialmente.

Bajo el régimen de responsabilidad directa del Estado integrado en la presente iniciativa, los particulares verían mejor protegido su patrimonio ante la posible insolvencia del servidor público, evitándose además las previsibles dilaciones en cuanto a la reparación de las lesiones patrimoniales sufridas. De ninguna manera un régimen de responsabilidad patrimonial como el que se somete a la consideración de esa Soberanía tiene como propósito solapar las responsabilidades personales de los servidores públicos, sino garantizar fundamentalmente el derecho de los particulares a su integridad patrimonial, y contribuir a elevar la calidad de los servicios públicos.

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 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.

Cabría apuntar que en el artículo 36 de la iniciativa de Ley que se somete a la consideración de esa Soberanía, se ha considerado deseable mantener la facultad potestativa del Estado para repetir en contra de los servidores públicos que hayan causado un daño en el patrimonio de los particulares. Además, no basta que exista cualquier reparación para que pueda justificarse la repetición correspondiente en contra del servidor público. De ahí la necesidad de seguir un procedimiento de responsabilidad para analizar la conducta desplegada en el evento particular por parte del servidor público y sólo que tal conducta se pudiera enmarcar como falta grave, habría posibilidad de exigirle el reembolso correspondiente. De no ser así, existiría el riesgo de paralizar la necesaria actuación de la Administración Pública, ya que ningún servidor público se expondría a actuar si con ello pudiera ocasionar algún daño indemnizable por el Estado, y que éste posteriormente repitiera contra aquél.

El problema que se presenta es definir cuándo se puede considerar como grave una falta. Ante la dificultad de establecer un catálogo exhaustivo sobre esta materia, en el segundo párrafo del artículo 36 de la iniciativa de Ley se ha optado por incorporar los elementos a que se refiere el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para imponer las sanciones administrativas, pero también se han integrado una serie de criterios que están más especialmente relacionados con la gravedad cualitativa de las faltas administrativas y que las autoridades administrativas y jurisdiccionales tendrán que atender antes de calificar como grave una falta, tomando en consideración que de esa calificación derivará la posibilidad de reclamar la repetición del pago desembolsado por el Estado, a fin de reparar los daños antijurídicos indemnizables ocasionados a los particulares.

Por otra parte, el artículo 37 de la iniciativa reconoce que la afectación de bienes y derechos de los particulares por parte de los servidores públicos, debe extenderse a los del propio Estado,

en cuyo caso es lógico prever que pueda seguirse igual procedimiento que el preceptuado para los particulares contra el Estado, para exigirle a los infractores con falta grave la indemnización correspondiente, cuando los bienes y derechos de aquél hubiesen sido lesionados como consecuencia de la actuación de sus agentes.

Asimismo, es oportuno señalar que los servidores públicos que hayan resultado responsables por falta grave, como consecuencia de haberles seguido el procedimiento administrativo de responsabilidad, deben contar con medios de defensa equivalentes a los que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por cualquier sanción administrativa o económica.

Además, como ya se adelantó, en el artículo 39 de la iniciativa, se ha establecido una modalidad en materia de prescripción, concerniente a la indispensable interrupción de los plazos prescriptivos que actualmente se prevén en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que el superior jerárquico y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impongan las sanciones que la misma ley establece. Esta situación es especialmente relevante ya que de no establecerse expresamente la interrupción de tales plazos de prescripción en virtud de la presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, podría suceder que una vez concluido el procedimiento administrativo o jurisdiccional que establece la presente iniciativa, y por virtud de ellos se condenara al Estado a pagar la indemnización reclamada y, aún más, que de la valoración correspondiente se dedujera la probable responsabilidad administrativa del servidor público, no se podrían imponer las sanciones que el caso ameritara, incluido el derecho a repetir que el Estado tendría contra el servidor público infractor, ya que la acción respectiva se encontraría para entonces prescrita.

Finalmente, en el artículo 40 de la presente iniciativa, se ha considerado preferible que las sumas que se obtengan, en su caso, con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se integren al presupuesto específico para responsabilidad patrimonial, a que se integren al erario federal.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

La presente iniciativa contiene tres disposiciones que regulan el régimen transitorio del proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De acuerdo al primero de los artículos transitorios de la iniciativa, se pretendería que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado entrara en vigor el primer día de enero del año 2000, precisamente porque se tendría la intención de conceder tiempo suficiente para integrar de mejor manera los estándares de los servicios públicos, tal y como se prevé en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que ésta tuviera oportunidad de revisar y corregir, en su caso, los aspectos deficientes que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios y funcionamiento públicos, en forma previa a la entrada en vigor del presente instrumento legal.

Por otra parte, a fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales, así como la instrumentación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado que en la presente iniciativa de Ley se propone, en el artículo Segundo Transitorio se establece la derogación de los preceptos correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, ya que los mismos se oponen con el sistema de responsabilidad patrimonial de carácter general, objetivo, directo y ponderado del Estado que se plantea en esta iniciativa.

En efecto, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con esta materia, específicamente el artículo 1927 del Código Civil, tiene como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria; y por otra parte, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prevé un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, concretamente en los artículos 77 bis y 78, fracción III, que no constituye un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado con las características que en esta iniciativa se proponen, sino de los servidores públicos.

Por tanto, a efecto de evitar la duplicidad de sistemas diversos que se contraponen tanto conceptual como operativamente, es preciso suprimir el régimen de responsabilidad de naturaleza indirecta y subjetiva regulada por el Derecho Común, así como el sistema de responsabilidad de los servidores públicos previsto en la ley de la materia, ya que dicha responsabilidad quedaría subsumida en la del Estado. Además, con las medidas apuntadas, quedaría resuelto el problema de la doble jurisdicción que se origina en nuestro sistema vigente, al existir tanto la vía civil como la administrativa para resolver los conflictos que se presentan con motivo de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, y se lograría la unificación en un solo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas controversias derivadas de su actividad administrativa se resolverían exclusivamente en la vía contenciosa-administrativa.

Finalmente, en el artículo Tercero Transitorio de la iniciativa, se respeta el principio de la irretroactividad de la ley, al señalar que los asuntos que se encuentren en trámite en las dependencias, entidades o en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo relacionados con la indemnización a los particulares, derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación, de acuerdo a las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, es preciso concluir que en el Derecho moderno ya no existe justificación para exonerar al Estado de su responsabilidad patrimonial en virtud de su carácter de soberano. Por el contrario, si el particular es responsable de los daños que cause a otro particular, con mayor razón debe el Estado compensar los daños que le cause a los gobernados en sus derechos o bienes, con motivo de su actividad.

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

Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.

En virtud de lo anterior, y en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

V. DECRETO DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

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 una lesión en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular. La responsabilidad a cargo del Estado es 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.

Artículo 2. Las disposiciones de esta ley se aplicarán en toda la República en el ámbito federal, así como en el Distrito Federal y, en lo conducente, a los organismos constitucionales autónomos. La interpretación de sus disposiciones para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

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

Artículo 3. Se exceptúan de la obligación de indemnizar por parte del Estado de acuerdo a esta ley, los casos de fuerza mayor.

Artículo 4. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y ser desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Artículo 5. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondrá a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal que, en términos del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá destinarse para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, así como de las entidades y organismos a que el mismo se refiere.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales, deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en el artículo 9º de la presente ley.

Artículo 6. El monto absoluto que se fije en el proyecto de presupuesto de egresos destinado al concepto de responsabilidad patrimonial del Gobierno Federal, deberá ajustarse anualmente en una proporción igual al incremento promedio que se registre en dichos presupuestos, salvo que exista una propuesta justificada de modificación presupuestal diferente a la regla general antes prevista.

Artículo 7. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá autorizar el traspaso de los montos presupuestales asignados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

En el caso de las entidades no sujetas o sujetas parcialmente a control presupuestal, los traspasos correspondientes deberán ser aprobados por los órganos de gobierno respectivos.

Artículo 8. Los aspectos de responsabilidad patrimonial que tengan relación con el presupuesto del Distrito Federal, se regirán conforme a las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal.

Artículo 9. Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas o jurisdiccionales que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 19 de la presente ley, sin perjuicio del pago de intereses por demora que como compensación financiera se calculen en términos de esta ley y el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 10. La obligación de indemnizar las lesiones debidamente probadas, que sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar, se extiende a los actos legislativos del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando dichos actos sean declarados inconstitucionales, en cuyo caso, las lesiones se repararán de acuerdo a lo establecido por la ley orgánica respectiva de los referidos órganos colegiados. Asimismo, dicha obligación indemnizatoria existirá cuando expresamente así se prevea en los propios ordenamientos legislativos, de acuerdo a la forma y términos en ellos establecidos, y en lo no previsto, se estará a lo dispuesto por las leyes orgánicas correspondientes.

Igualmente, la obligación indemnizatoria del Estado comprende las lesiones derivadas de las actividades relativas a la impartición de justicia en el ámbito federal y del Distrito Federal; tal obligación deberá ajustarse a lo dispuesto por las leyes orgánicas y procedimentales aplicables, que rigen dichas actividades tanto en la esfera judicial como en la contenciosa-administrativa.

Artículo 11. La presente ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el Código Fiscal de la Federación; el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal y los principios generales del Derecho.

En el caso del Distrito Federal, se aplicarán supletoriamente las disposiciones que en el ámbito local sean correlativas a las materias a que se refiere el párrafo anterior.

CAPÍTULO II DE LAS INDEMNIZACIONES

Artículo 12. La indemnización deberá pagarse en moneda nacional de acuerdo a las modalidades que establece esta ley, sin perjuicio de que pueda convenirse con el interesado su pago en especie o en parcialidades cuando no afecte el interés público

Artículo 13. Las indemnizaciones se fijarán de acuerdo a las siguientes modalidades, que se establecen de acuerdo al nivel de ingresos de los interesados:

- a) Para quienes demuestren tener ingresos mensuales que sean de cuatro o menos salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y cumplidos los requisitos que prevé esta ley, corresponderá la reparación integral, consistente en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, resarcimiento por daño personal y moral;
- b) Para quienes no se encuentren en la hipótesis anterior, corresponderá una reparación equitativa, consistente en el pago del daño emergente, resarcimiento por daño personal y moral, y
- c) En los casos en que la autoridad administrativa o la jurisdiccional determinen, con los elementos que hayan tenido a la vista en los respectivos procedimientos, que la actuación de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal causante de la lesión patrimonial reclamada hubiese sido irregular, de acuerdo a los estándares promedio de funcionamiento de la actividad administrativa de que se trate; o bien, si la actuación del servidor público resulta manifiestamente deficiente o ilegal, la indemnización deberá corresponder a la prevista en este artículo como reparación integral, independientemente del ingreso económico del reclamante.

Artículo 14. El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley de Expropiación; el Código Fiscal de la Federación; la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado,

Artículo 15. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales o muerte:

- a) A los reclamantes cuyos ingresos mensuales sean de cuatro o menos salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal elevados

al mes, corresponderá una indemnización equivalente a ocho veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno.

- b) A quienes no se encuentren en la hipótesis anterior, corresponderá una indemnización equivalente a seis veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno.
- c) Además de la indemnización prevista en los dos incisos anteriores, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con el artículo 487 de la propia Ley Federal del Trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo a los criterios establecidos por el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, tomando igualmente en consideración la magnitud del daño y si el hecho lesivo es consecuencia del funcionamiento regular o irregular de la actividad administrativa del Estado.

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

Para el cálculo de los montos de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, las autoridades tomarán también en cuenta el nivel de ingreso familiar del afectado.

Artículo 16. La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que sucedieron los daños o la fecha en que hayan cesado éstos cuando sean de carácter continuo, sin perjuicio de la actualización de los valores al tiempo de su efectivo pago, de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 17. A las indemnizaciones deberán sumarse, en su caso, y según la cantidad que resulte mayor, los intereses por demora que establece el Código Fiscal de la Federación en materia de devolución morosa de pagos indebidos, o el pago del interés legal que determina el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Los términos para el cómputo de los intereses empezarán a correr:

- a) Quince días después de que quede firme la resolución administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación integral, y

b) Ciento ochenta días después de que quede firme la resolución administrativa o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación por equidad.

Artículo 18. Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral o de equidad debida, según sea el caso. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

Artículo 19. Las resoluciones o sentencias firmes deberán registrarse por la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal responsable, mismas que deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública, a fin de que siguiendo el orden establecido según su fecha de emisión, sean indemnizadas las lesiones patrimoniales cuando procedan de acuerdo a la presente ley.

CAPÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 20. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal o del Gobierno del Distrito Federal se iniciarán de oficio o por reclamación de parte interesada.

Artículo 21. La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación, ante la dependencia, o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, o bien, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría General del Distrito Federal, según corresponda.

Artículo 22. Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, o bien que deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dichos organismos, podrán ser turnadas a las dependencias o entidades presuntamente relacionadas con la producción de

las lesiones reclamadas y serán resueltas de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley.

Artículo 23. El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta ley, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la vía administrativa y a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional.

En el caso del Distrito Federal se deberán observar, en lo conducente, las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 24. La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

Artículo 25. La lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa imputable al Estado, deberá probarse fehacientemente.
- b) 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 relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Artículo 26. 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 le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo, así como la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 27. Las resoluciones o sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente ley, deberán contener, entre otros elementos, el relativo a la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y

la lesión producida y, en su caso, la valoración del daño 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 dichas resoluciones o sentencias se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 28. Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, según corresponda.

Artículo 29. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha de emisión de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva, según la vía elegida.

Artículo 30. Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

CAPÍTULO IV DE LA CONCURRENCIA

Artículo 31. En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 25 de esta ley, el pago de la indemnización debida deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo a su respectiva participación. Para los

efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas o jurisdiccionales tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo a cada caso concreto:

- a) A cada entidad deben atribuírsele los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación; a las entidades de las cuales dependan otra u otras entidades, sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando las segundas no hayan podido actuar en forma autónoma; a las entidades que tengan la obligación de vigilancia respecto de otras, sólo se les atribuirán los hechos o actos dañosos cuando de ellas dependiera el control y supervisión total de las entidades vigiladas;
- b) Cada entidad responderá por los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;
- c) La entidad que tenga la titularidad competencial o la del servicio público y que con su actividad haya producido los hechos o actos dañosos, responderá de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;
- d) La entidad que haya proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otra, responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, las entidades ejecutoras responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado por otra entidad, y
- e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa a lo que su propia legislación disponga.

Artículo 32. En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Artículo 33. En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

Artículo 34. En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal o del Gobierno del Distrito Federal y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario, que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

En caso contrario, cuando la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación impuesta por el concesionario, la reparación correrá a cargo del concesionario, y de ser éste insolvente, el Estado la cubrirá subsidiariamente.

Artículo 35. En los casos de concurrencia de dos o más dependencias y entidades en la producción de las lesiones patrimoniales reclamadas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá conocer y resolver acerca de la distribución de la indemnización.

Cuando una dependencia o entidad presuntamente responsable reciba una reclamación, de acuerdo con el artículo 21 de esta Ley, que suponga concurrencia de agentes causantes de lesión patrimonial, deberá remitirla a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para los efectos mencionados en el párrafo anterior.

La Contraloría General del Distrito Federal aplicará en lo conducente los dos párrafos anteriores, oyendo la opinión del área que tenga a su cargo las finanzas de la citada entidad.

CAPÍTULO V

DEL DERECHO DEL ESTADO DE REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 36. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, cuando previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad y que la falta administrativa haya tenido el carácter de grave.

La gravedad de la falta se calificará de acuerdo a los criterios que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además se tomarán en cuenta los siguientes criterios: los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 37. El Estado podrá también instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Artículo 38. Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 39. La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, mismos que se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Artículo 40. Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los Poderes de la Unión, de las entidades y organismos, así como del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor a partir del 1o. de enero del año 2000.

Segundo. Se derogan los artículos 77 bis y 78, fracción III de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Tercero. Los asuntos que se encuentren en trámite en las dependencias, entidades o en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo relacionados con la indemnización a los particulares, derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo a las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente.