

DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Los que suscribimos Diputados de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del Artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Asamblea, *la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* de acuerdo a la siguiente:

Exposición de Motivos

Como en ninguna otra etapa del desarrollo social, en la actualidad el individuo tiene una relación constante y permanente con el Estado. El desarrollo económico industrial ha implicado, no únicamente un cambio en las formas de vida tradicional, sino también la expansión de servicios a gran escala que sólo el Estado puede desarrollar.

Hoy todos necesitamos del Estado, no exclusivamente como expresión de la organización de la voluntad popular, sino también como proveedor y regulador de los más diversos y esenciales servicios. En todo el mundo, de manera directa o indirecta, el Estado genera las condiciones materiales para la producción y reproducción de la vida material.

Si bien en el pasado buena parte de la población vivía ajena al desarrollo económico centralizado y dependiente de políticas públicas, hoy, la autarquía o el desenvolvimiento de vida comunitaria ajena a los servicios del Estado es la excepción.

En México, la formación del Estado nacional, la consolidación de una autoridad respetada y presente en todo el ámbito nacional, fue posible, como lo han reconocido muchos estudiosos de nuestra historia política, con el crecimiento de, en un primer momento, de un sistema de comunicaciones y particularmente de los ferrocarriles.

Si bien en México la expansión de los grandes servicios nacionales se dio por medio de la inversión privada, a partir del presente siglo, ha sido el Estado el que ha desarrollado las obras más importantes de infraestructura industrial y social.

También es el Estado el que directa o de manera concesionada, provee de servicios básicos a la población. Es de él, de quien depende la infraestructura productiva y de servicio social. Las ramificaciones que ha tenido el Estado, han hecho que de sus actividades y de la calidad de éstas, dependa no sólo el funcionamiento del aparato productivo y de la infraestructura social, sino también la calidad de vida de cada individuo. La presencia creciente del Estado en la vida de cada persona, es un fenómeno relativamente reciente y tiene su origen, como hemos apuntado, en el acelerado proceso de industrialización y urbanización, así como en la mayor interdependencia que representa los grandes agregados sociales.

Muchos estudiosos de la formación social mexicana, señalan que la consolidación de México como nación, se dio a través del crecimiento y fortalecimiento del Estado. En ocasiones esta presencia fue para suplir a agentes económicos que eran muy débiles o bien para crear condiciones económicas que sin la voluntad estatal no hubieran podido desarrollarse. Esto ha implicado la presencia de organismos del estado en muy variadas áreas de la vida social.

Además de esta característica particular del país, debe sumarse las nuevas tendencias productivas y comerciales a escala mundial y la novedosa presencia de la sociedad civil.

Esto explica porque desde mediados del siglo XX, las estructuras jurídicas y sus principios, se han visto inmersos en profundas transformaciones. Valores constitucionales como la soberanía nacional, la división de poderes o el sistema representativo están siendo objeto de discusión y estudio. De la misma manera los criterios sobre la

frontera entre lo público y lo privado y la responsabilidad del Estado frente a los individuos, también son objeto de análisis y de transformaciones.

La expansión de la administración estatal y el hecho indiscutible de que los servicios que ésta presta puedan dañar al individuo, han puesto a discusión la responsabilidad patrimonial del Estado. Si bien hasta hace algunos años se consideraba infructuoso discutir, este tema, en virtud del concepto de soberanía, según el cual no se aceptaba enjuiciar la conducta estatal y por lo tanto, a los funcionarios públicos no se les podía fincar responsabilidad. La nueva perspectiva de la ingerencia estatal en la vida de la comunidad y del individuo, ha generado la necesidad de replantear este concepto.

Una de las razones por las cuales nuestra legislación no ha recogido, el principio de responsabilidad, al cual se refiere la presente iniciativa, se debe en parte a lo reciente de la expansión de la actividad estatal. Pero también a que la concepción de soberanía predominante, consideraba al Estado como una voluntad jurídicamente superior a todo y quien al actuar no tenía más límite que las que él mismo se imponía. Lo cual implicaba que el estado no era responsable cuando se mantenía dentro de los límites por él establecidos. La idea predominante en esta doctrina jurídica, es el principio de que la soberanía se impone a todos los gobernados por igual y sin compensación alguna.

Sin embargo, esta misma idea de que el Estado únicamente puede actuar dentro los límites fijados por las leyes, sirvió como fundamento para establecer que, si algún acto público rebasaba el marco jurídico, no era ya el Estado el que realizaba el acto sino que el responsable directo era el servidor público, sobre quien recae tal responsabilidad.

Todo este conjunto de ideas contribuyó a que en nuestro régimen legal no se incluyera una reglamentación exhaustiva y amplia, que protegiera al ciudadano común y corriente de daños que le produjera la acción del Estado, cuando por negligencia no actuaba como debía o se excedía en las atribuciones que la ley le señalaba expresamente.

Es por ello, que la presente iniciativa, tiene como objetivo fortalecer el Estado de Derecho y por lo tanto, acotar de manera precisa las responsabilidades del Estado y dar al individuo instrumentos para que, en caso de que éste se vea afectado patrimonialmente por la administración pública, pueda defenderse y obligar a la administración a resarcir el daño.

Son muchos los ejemplos que ilustran la afectación de los intereses privados por la administración pública y que expresan la necesidad de que el país cuente con una normatividad al respecto. Daños al patrimonio e incluso lesiones a las personas, por la carencia de un adecuado mantenimiento de la infraestructura vial; daños al patrimonio por errores en el suministro de la energía o afectación de bienes inmuebles por la realización de obras públicas mal planeadas, etcétera, ilustran la razón por la cual es necesario dotar a la sociedad un nuevo instrumento de defensa.

La presente iniciativa se inscribe en el largo proceso del derecho mexicano, que busca acotar la acción del Estado y ceñir todo acto público a la ley. Representa también, esta iniciativa, un esfuerzo para que el Poder Legislativo responda de manera puntual a los reclamos sociales y cumpla de manera cabal su función de representación popular.

El Estado de hoy debe establecer las normas que regulen detalladamente el procedimiento por el cual un administrado pueda exigir a la Administración Pública Federal que le resarzan los daños y perjuicios que le haya causado la actividad pública. Este es precisamente el objetivo que busca la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ciertamente hace algunos años se realizaron reformas al Código Civil Federal, para incorporar, aunque tímidamente este principio, en el actual artículo 1928, es de reconocerse, que establecer tal principio en nuestra legislación, no fue suficiente debido a que en un artículo es imposible regular adecuadamente el derecho sustantivo

y adjetivo a que tiene todo gobernado para que el Estado responda por los daños ocasionados por la actividad oficial de sus servidores públicos.

De la importancia de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado

El tema de la responsabilidad civil o patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido abordado tradicionalmente desde la óptica de las garantías individuales. En la clásica formulación de M. Hauriou, la responsabilidad del Estado aparece, junto con el contencioso-administrativo, como uno de los pilares del Derecho Administrativo. Concebido éste como un Derecho garantizador de las posibles extralimitaciones del Poder. La responsabilidad protege, así, al individuo frente a los daños causados por las Administraciones Públicas en la amplia actividad que éstas desarrollan.

Como bien señala la doctrina francesa, la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, constituye uno de los temas más apasionantes del actual pensamiento jurídico del mundo occidental. La mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho en las estructuras del poder político y administrativo, lo constituye el análisis de las garantías de las cuales el administrado dispone frente a la acción administrativa, tanto en orden a la impugnación de los actos administrativos, como en punto de obtención de las correspondientes indemnizaciones, en aquellos supuestos en los que la actividad administrativa ha lesionado la esfera jurídica -derechos, bienes e intereses- de los administrados".

La responsabilidad del Estado constituye uno de los principios que van dominando en el moderno derecho administrativo. La responsabilidad del Estado apenas está abriéndose paso en el derecho público.

En el caso de la expropiación, no obstante que el Estado usa de una facultad legítima; se ha reconocido siempre el principio de que el Estado debe indemnizar, por el perjuicio que cause al particular con la expropiación; este principio ha sido adoptado por todos los países que han seguido el modelo de la constitución francesa, en la cual se reconoce la obligación de indemnizar por causa de expropiación.

En nuestro país, a pesar de que la Constitución adopta un sistema completamente diferente al sistema jurídico tradicional, de respeto absoluto a la propiedad privada, hay una tendencia bien marcada a reconocer la responsabilidad del Estado por actos que pueden perjudicar intereses de particulares.

Por una parte, la iniciativa propone ampliar la esfera de tutela legal de los particulares, principalmente por lo que hace al establecimiento expreso en el ámbito constitucional de la garantía de integridad patrimonial. Por la otra, se propone obligar al Estado a responsabilizarse de su actuar -que se expresa primordialmente a través de sus órganos o servidores públicos-, asumiendo directamente las consecuencias de sus acciones; lo cual, sin duda, habrá de contribuir, en no poca medida, a su mayor control y eficiencia.

Por supuesto que mediante el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial, la Administración vigilaría con mayor cuidado su actuación, porque, además de que los daños que se produjeran gravitarían sobre su presupuesto - aunque en realidad en última instancia lo estaría pagando la sociedad en su conjunto -, los agentes que incurrieran en falta (culpa) grave tendrían que enfrentar su responsabilidad, mediante el resarcimiento integral de los daños y perjuicios efectivamente causados. Esta sola perspectiva -independientemente de sus efectos moralizantes-, lógicamente estimularía el desempeño eficiente y esmerado de los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas cotidianas. Se trata, pues, de una responsabilidad más resarcitoria que punitiva.

La responsabilidad patrimonial del Estado desde la perspectiva del derecho comparado

El artículo 106, 2 de la Constitución española señala que: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. También señala el artículo 121: Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado,

conforme a la ley. Finalmente la regla 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, configura como competencia exclusiva del Estado, la regulación jurídica del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas".

Por su parte la Constitución italiana reconoce en el artículo 28, la responsabilidad del Estado en los términos siguientes:

"Art. 28. Los funcionarios y los subordinados del Estado y los organismos públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violencia de derechos. En estos casos, la responsabilidad se extiende al Estado y a sus organismos públicos".

En Argentina, aunque no existen normas específicas que regulen la obligación del Estado de reparar los daños que en su actuar infiera a los particulares. De aquí que juristas argentinos recomienden "una normativa expresa que establezca un sistema integral de la responsabilidad pública, más aun cuando ella es una de las piezas claves de un Estado de derecho".

No habiendo, pues, disposición constitucional expresa que establezca la obligación reparatoria o resarcitoria de los daños que cause -el Estado- con su actuar, la doctrina argentina ha sido inteligente en identificar en diversas disposiciones de su Constitución, los principios fundamentales que consagran la obligación de reparar los daños que se causen a los particulares. En efecto, la responsabilidad - en última instancia - emerge de la ofensa - legal o ilegal - de los derechos reconocidos y adquiridos de los particulares en un orden jurídico determinado.

Desarrollo histórico de la responsabilidad patrimonial del Estado en México

Lo único que cabría señalar aquí -en forma anticipada- es que la Ley de Depuración de Créditos que constituyó el más señalado intento de establecer el principio de responsabilidad directa del Estado en esta materia, fue abrogada en 1988. Y que en 1994 se reformaron -sin mucha ventaja real- algunas disposiciones del Código Civil y del Código Penal para establecer los supuestos de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado, en términos hoy superados por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el Derecho Administrativo. Igualmente, se realizaron -en la misma ocasión- reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en realidad no regula la responsabilidad del Estado, sino la de los servidores públicos en tanto en cuanto produzcan con sus faltas daños y perjuicios, como tendremos oportunidad de demostrar ulteriormente.

Es cierto, existen muchos ejemplos de cómo a lo largo de nuestra historia constitucional, el Estado mexicano siempre intentó asumir una especie de responsabilidad directa, por acciones realizadas por algunos de sus agentes.

El antecedente más remoto sobre la materia que nos ocupa, se encuentra en la orden del 25 de octubre de 1821, que mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el Ejército Trigarante.

Con fecha 23 de febrero de 1822, se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados Insurgentes y españoles. Lo anterior, advierten algunos autores, demuestra que los legisladores consideraron obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso, se trataba de los españoles.

El Decreto de 28 de junio de 1824, constituyó un claro ejemplo en el cual el Estado se reconoció responsable, al decretar el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los virreyes, hasta 17 de septiembre de 1810.

El 23 de abril de 1834, se emitió un Decreto por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles. Del mismo género es el acuerdo del 10 de noviembre de 1836, por el que se determina la reparación a unos súbditos de SMB por las pérdidas que sufrieron con la toma de Zacatecas, el 10 de mayo de 1835. En términos similares, el 2 de mayo de 1849 el Gobierno ofreció indemnizar al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora, ocurrido el 31 de marzo de 1849.

El Decreto de don Juan Alvarez, de octubre de 1855, se conoció con el nombre de "Ley de Reclamaciones". En la misma, se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución de Ayutla y mandó se liquidaran para su admisión y pago; es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz

Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la Revolución de Ayutla, en primer término debe citarse la Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que, por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917, de la cual haremos referencia en párrafos siguientes.

En el mismo año de 1911, se expidieron los decretos de 31 de mayo y 30 de julio, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910 y fue complementado dicho Decreto en 1913.

Con fecha posterior, la Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917, como ya se mencionó, vino a sustituir la de 1911. Dicha Ley fue expedida por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias y en virtud de ella se instituyeron dos Comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917; así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda Comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera.

Como se podrá concluir de esta breve reseña, en términos generales la intención de establecer una responsabilidad directa del estado, estuvo asociada a responsabilidades derivadas de hechos bélicos. Pero ninguno de estos antecedentes demuestran la intención del legislador de incorporar al Derecho Mexicano, lo que la doctrina jurídica conoce como Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Antecedentes locales de la responsabilidad patrimonial del Estado

En México y sin el ánimo de abundar sobre los antecedentes históricos de esta figura jurídica, en el derecho de las entidades federativas, podemos señalar que, si bien se había contemplado tanto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa; en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León; en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, en mi opinión particular, es en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en donde se establece la responsabilidad directa y subsidiaria de la administración pública y es la autoridad contencioso administrativa, quien tutela su existencia, en el propio proceso administrativo.

En efecto en el Estado de México, es el reciente Código de Procedimientos Administrativos del Estado, aprobado por decreto de fecha cuatro de febrero de mil novecientos noventa y siete, el documento jurídico que mejor regula en México la reparación patrimonial del estado.

Es conveniente anotar, que nuevamente es el derecho local mexicano, quien asume las posiciones de más avance jurídico, como ha sucedido en otras ocasiones en instituciones y derechos, como por ejemplo el voto a la mujer.

De los avances y procedimientos contenidos en la presente iniciativa.

Por ello, en la presente iniciativa se proponen establecer las bases y procedimientos para que los ciudadanos procedan en contra de la Administración Pública Federal u Organismos constitucionales autónomos, cuando éstos, en el desarrollo de sus actividades administrativas, causen un perjuicio en los bienes o derechos de las personas.

Ahora bien, se exceptúa en esta iniciativa a ciertos actos estatales; cuando éstos se realicen en condiciones de fuerza mayor y que éstas sean debidamente probadas por el organismo respectivo.

Se advierte en la presente, que la interpretación y aplicación de la ley, corresponderá al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo y que los daños y perjuicios señalados, serán únicamente cuantificables en dinero, el deberá pagarse en moneda nacional, pudiendo convenirse con el agraviado su pago en especie o bien en parcialidades.

En esta iniciativa se propone que sea el Titular del Ejecutivo Federal, quien proponga a la Cámara de Diputados el monto de la partida presupuestal para cubrir las erogaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial y, agotado el monto aprobado, a cubrir aquellas indemnizaciones que no pudieran ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, deberán efectuarse con el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo al orden de registro que deberán llevar las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal u organismo constitucional autónomo, mismo que será de consulta pública.

Se contempla en la propuesta ajustar anualmente el presupuesto de egresos destinado al concepto de responsabilidad patrimonial, en la misma proporción que se registre el incremento de ese presupuesto, con la finalidad de prever en los presupuestos subsecuentes el monto de aquellas indemnizaciones pendientes por pagar.

Destaca asimismo en la presente iniciativa, que tratándose de aquellas responsabilidades patrimoniales que afecten el presupuesto del Distrito Federal, éstas deberán registrarse en lo conducente conforme a las disposiciones que señala el Código Financiero del Distrito Federal.

La iniciativa propone varias modalidades, por ejemplo, a los agraviados que perciban hasta cuatro salarios mínimos, les corresponderá la reparación total, mediante el pago del daño causado y los intereses respectivos; quienes rebasen los salarios mínimos antes señalados, les corresponderá exclusivamente una reparación igual al daño causado y, cuando se trate de casos en el que el daño causado a un administrado fue producto de una notoria o deficiente prestación de un servicio público, la reparación deberá ser total, independientemente del ingreso que éste perciba. Estas indemnizaciones se calcularán conforme a los criterios de la Ley de Expropiación, Código Fiscal de la Federación, Ley General de Bienes Nacionales u otras disposiciones aplicables, para lo cual deberá tomarse en consideración los valores comerciales o de mercado.

De esta manera, para determinar el monto de las indemnizaciones, deberán tomarse en cuenta en el caso de daños personales o de muerte, los ingresos mensuales del agraviado, quien además de la indemnización podrá reclamar los gastos médicos que, en su caso, hubiese erogado. Tratándose de daños morales, la autoridad administrativa responsable o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, calcularán la indemnización conforme al Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, de acuerdo al daño causado. En todos los casos la indemnización no deberá excederse de 20,000 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, para cada afectado.

Cabe señalar que en el cuerpo de la presente iniciativa se contempla al agraviado como el sujeto que puede iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, esto puede ser ante la dependencia presuntamente responsable, o bien, ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. De igual forma, esta iniciativa de ley establece que aquellas reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la administración pública federal, que llegasen a presentarse ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o todas aquéllas que se deriven del conocimiento de una queja o denuncia, deberán turnarse ante las dependencias o entidades involucradas en los daños reclamados.

Se propone también que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sea complementaria al procedimiento de responsabilidad patrimonial, que fija la presente iniciativa.

Es importante destacar que la iniciativa contempla como prioritario que al particular se le garantice el derecho a la indemnización, cuando el Estado le ha causado daños o perjuicios con su actuación.

La carga de la prueba la tiene el agraviado, quien deberá probar la responsabilidad estatal.

Será en la sentencia donde se especifique el monto en dinero o en especie en que deberá consistir la indemnización, en caso que se haya probado por el particular la responsabilidad del Estado.

La misma iniciativa contempla diversos medios de impugnación en contra de la sentencia que se emita sobre el particular, ya sea que niegue indemnización o que el monto establecido en ella no sea satisfactoria al interesado; uno de ellos es el recurso de revisión en vía administrativa y, el otro, el que se substancie en la vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La presente iniciativa fija un año, como tiempo para la prescripción de la acción que el particular pueda ejercer en contra del Estado, contada a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido el perjuicio patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si tuvieran el carácter de continuos. Sin embargo, también se propone que cuando hayan daños físicos o psíquicos causados a las personas, el término prescriptivo correrá desde el momento de la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de la concurrencia, el pago de la indemnización debida se distribuirá de forma proporcional entre todos los causantes del daño patrimonial reclamado.

Por otra parte, también se propone que el Estado responda patrimonialmente, cuando el daño o perjuicio causado al particular sea producto o consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal y que los perjuicios hayan sido causa de una determinación del concesionario. Asimismo, el Estado tendrá carácter solidario cuando lo haya ocasionado el concesionario y éste sea insolvente.

Por último, en el Capítulo V de la iniciativa, prevé el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos, el pago de la indemnización que se cubrió a los particulares, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se debe determinar la responsabilidad y que la falta administrativa tenga el carácter de grave.

En los términos antes descritos, me permito someter por su conducto a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa 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 establecer las bases y procedimiento para que los particulares ejerzan el derecho de indemnización en contra de la Administración Pública Federal, y de los organismos constitucionales autónomos, como consecuencia de un perjuicio en sus bienes o derechos, resultado de la actividad administrativa de los mismos.

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 relativas.

Artículo 2.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar a los organismos estatales, cuando su actuación se realice en condiciones de fuerza mayor, debidamente probado.

Artículo 3.- Los daños y perjuicios materiales reclamados, tanto patrimoniales como morales deberán ser cuantificables en dinero.

Artículo 4.- Las disposiciones de esta ley son aplicables a la Administración Pública Federal y los organismos constitucionales autónomos. La interpretación y aplicación de sus disposiciones corresponderá al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5.- El Titular del Ejecutivo Federal, 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 la responsabilidad patrimonial.

En el monto de la partida presupuestal, deberá 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 de la partida presupuestal que se fije en el presupuesto de egresos destinado al concepto de responsabilidad patrimonial, deberá ajustarse anualmente en una proporción igual al incremento promedio que se registre en dichos presupuestos.

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 través de lo contencioso administrativo 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 los perjuicios debidamente probados, se constriñen a la prestación de los servicios públicos que tiene responsabilidad prestar la Administración Pública Federal y los organismos constitucionales autónomos.

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.

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.

Artículo 13.- Las indemnizaciones se fijarán de acuerdo a las siguientes modalidades:

I.- Para quienes demuestren tener ingresos mensuales que sean de hasta cuatro salarios mínimos generales vigentes en la zona económica respectiva y cumplidos los requisitos que prevé esta ley, corresponderá la reparación total, consistente en el pago del daño causado y los respectivos intereses que con dicho daño generase;

II.- Para quienes rebasen la cantidad de salarios mínimos señalados anteriormente, corresponderá una reparación igual al daño causado;

III.- En los casos en que se determine que el daño causado al particular fue consecuencia a una notaria o deficiente prestación del servicio público, la indemnización será total independientemente del ingreso económico del reclamante.

Artículo 14.- El monto de la indemnización por daños y/o perjuicios ocasionados, 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 agraviados cuyos ingresos mensuales sean hasta de cuatro salarios mínimos generales vigentes en la zona económica respectiva 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 rebasen la cantidad de salarios mínimos señalados anteriormente, 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 agraviado o quejoso tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se hubieran erogado, de conformidad con el artículo 487 de la propia Ley Federal del Trabajo.

II.- En el caso de daño moral, la autoridad administrativa responsable o través del contencioso administrativo, en su caso, se 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.

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 quejoso afectado.

Artículo 16.- La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que ocurrieron 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:

I.- 15 días después de que quede firme el acuerdo administrativo o jurisdiccional que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva, para quienes tengan derecho a la reparación integral, y

II.- 180 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 u organismo constitucional autónomo, 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 de los organismos constitucionales autónomos se iniciarán a petición del agraviado.

Artículo 21.- El agraviado podrá presentar indistintamente su reclamación, ante la dependencia, entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, o bien, ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo 22.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o bien que deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dichos organismos, deberán 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.

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

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

I.- En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el perjuicio patrimonial y la acción administrativa imputable al Estado, deberá probarse fehacientemente.

II.- En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del perjuicio reclamado, 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 agraviado que considere perjudicado su patrimonio. Por su parte, al Estado le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros, así como la existencia de la fuerza mayor que lo exonere de la responsabilidad patrimonial.

Artículo 27.- Las sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente ley, deberán contener, entre otros elementos: el perjuicio producido 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:

I.- El relativo a la existencia o no de la relación de causalidad, entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y el perjuicio producido;

II.- La valoración del daño causado;

III.- El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación y;

IV.- En caso de coincidencias de causantes, a que se refiere el capítulo IV de esta Ley, 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 de lo Contencioso Administrativo.

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 perjuicio 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 agraviados podrán celebrar convenio con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o en los órganos constitucionales autónomos, 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 COINCIDENCIA DE CAUSANTES DEL DAÑO PATRIMONIAL

Artículo 31.- En caso de coincidencia de causantes acreditada en términos del artículo 25 de esta ley, el pago de la indemnización debida deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes del daño patrimonial reclamado, de acuerdo a su respectiva participación, tomando en cuenta los siguientes principios:

I.- 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;

II.- Cada entidad responderá por los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

III.- 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;

IV.- 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 el daño patrimonial reclamado. 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

V.- Cuando en los hechos o actos dañosos coincida 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 agraviado se encuentre entre los causantes del perjuicio 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 del perjuicio patrimonial reclamado, no se pueda identificar su exacta participación en la producción del mismo, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los co-causantes.

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 y los perjuicios 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 el perjuicio reclamado haya sido ocasionado 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 coincidencia de dos o más dependencias y entidades u órganos constitucionales autónomos, en la producción de los perjuicios patrimoniales reclamados, 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 coincidencia de agentes causantes de lesión patrimonial, deberá remitirla a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para los efectos mencionados en el párrafo anterior.

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 el 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 de los órganos constitucionales autónomos, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado 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 Federal de lo Contencioso Administrativo, 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 la Administración Pública Federal y de los organismos constitucionales autónomos.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

Atentamente

C. Dip. Lic. Amador Rodríguez Lozano (rúbrica)

México, DF, noviembre 21 del 2001.

Publicado en Gaceta de la Cámara de Diputados 21/11/01.