

INICIATIVA QUE DEROGA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA MAIELLA MARTHA GABRIELA GÓMEZ MALDONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita diputada federal, integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el cual se deroga la fracción segunda del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos¹

El Estado mexicano se encuentra obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, se deberán reparar las violaciones a los derechos humanos.

Aunado a ello, el artículo 133 constitucional prescribe que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En la misma línea de argumentación, el sexto párrafo del artículo 109² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado con motivo de su actividad administrativa irregular y el derecho de los particulares a una indemnización; el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos -la cual se integra en nuestro bloque de constitucionalidad- prescribe que al momento de determinarse una violación de derechos o libertades protegidos en la misma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dispondrá que:

(...) **Se garantice** al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. (...) que **Se reparen** las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el **pago** de una justa indemnización a la parte lesionada. (...).³

Se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente,⁴ debiendo comprenderse este deber desde una doble dimensión: 1) Como obligación estatal derivado de su responsabilidad, y 2) Como derecho humano de las víctimas.

Acorde a ello, la obligación por parte del Estado de reparar un daño ilegítimo le conlleva simultáneamente a contar con mecanismos idóneos y efectivos para garantizar a los particulares el acceso a una reparación integral, en términos de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.⁵

En el ámbito nacional, son propiamente el Código Civil Federal y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado los ordenamientos en los que diversos principios de reparación integral del daño a cargo del Estado encuentran regulación, siendo la razón de la referida reparación el propiciar y garantizar que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, además de instituir la garantía al derecho fundamental a una justa indemnización en la materia.⁶

Ahora bien, dentro de los diversos tipos de daño que puede ocasionar el Estado derivado de su actividad irregular encontramos el daño moral y psicológico, mismo que incluye perjuicios en la honra, sufrimiento y dolor derivados de una violación a derechos humanos, traducido en el desconocimiento de su dignidad humana.⁷

Es lógico concluir que, una vez identificados los daños y su tipo que han recaído en las víctimas, el siguiente paso sea la identificación de las soluciones adecuadas para reparar integralmente los daños en el caso en concreto, debiendo otorgarse una diversidad de medidas para cada caso, conocidas como medidas de reparación integral, que se constituyen por: 1) restitución, 2) rehabilitación, 3) satisfacción, 4) garantías de no repetición, 5) obligación de investigar los hechos, determinar los responsables y, en su caso, sancionar, e 6) indemnización compensatoria.⁸

Tratándose de daños inmateriales, como el moral, al ser el objeto de la lesión un elemento no perceptible materialmente, objetivo, no se permite para su cuantificación la aplicación de criterios de valuación reservados al subjetivismo del juzgador, por ende, toda condena indemnizatoria por daño moral debe tomar en cuenta los parámetros establecidos en los ordenamientos nacionales citados y de manera complementaria con aquellos internacionales a fin de que, por una parte, se otorgue a la víctima una reparación íntegra por el daño moral causado por la actividad administrativa irregular y, por otra, no se impongan cargas presupuestarias desmedidas e injustificadas al erario público.⁹

En este marco expositivo, la normativa internacional exige que la reparación integral debe regirse por los siguientes parámetros:¹⁰

La indemnización ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

- a) El daño físico o mental;
- b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- d) Los perjuicios morales;
- e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

Además, particularmente en los casos de daño moral y psicológico, su cálculo debe regirse también por principios de equidad,¹¹ los cuales no pueden ser limitados por norma alguna, ya que lo equitativo es justo en sí, y no puede estar sujeto a un marco normativo que eventualmente pueda restringirlo ilegítimamente.

En el marco de los razonamientos anteriores, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado define los criterios de precisión de la cuantía y pago de las indemnizaciones a las cuales se encuentra obligado el Estado una vez acreditada su responsabilidad. Se cita el texto correspondiente al cálculo del monto de indemnización por daño moral:

Artículo 14. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

(...)

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

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, y¹²

(...)

Respecto el tope máximo contemplado en el precepto legal examinado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el referido límite por concepto de daño moral es inconstitucional, criterio también compartido y defendido por la proponente, en virtud de que, irrazonablemente, los particulares, sin obligación alguna, deberán asumir el costo que exceda el tope indemnizatorio máximo asignado, lo cual no solo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos humanos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la deficiente calidad de los servicios públicos que ocasionaron el daño;¹³ no resulta ser proporcional a la gravedad de las violaciones y daño sufrido.¹⁴

En suma, el límite normativo citado constituye una violación al derecho humano a una *reparación integral* del daño, además de la violación que dio motivo a dicha obligación a cargo del Estado.

Es importante precisar que los argumentos vertidos en contra de estos criterios redundan en que de fijar límites a los montos indemnizatorios podrían afectarse las finanzas públicas, sin embargo dicho argumento resulta inoperante, pues la ley misma faculta en su artículo 11 a los entes públicos federales a cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes precisamente para evitar estos desequilibrios presupuestales, desvirtuando así dicho criterio alegado.

Es igualmente prioritario señalar que la citada limitación contraviene las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la CIDH y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14,¹⁵ desviándose de la reparación integral del daño -principio por el cual debe regirse y que se contempla en el numeral 12 de la multicitada ley-, al no obtener una compensación correspondida con el daño resentido.

Por otra parte, los diputados, al momento de ejercer sus facultades legislativas, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente el ejercicio o goce de derechos humanos, sino de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlos,¹⁶ no sin antes recordar que dentro de la reparación integral del daño se prevén las *garantías de no repetición*, que pueden consistir en las modificaciones legislativas pertinentes para evitar una nueva violación a un derecho humano.

En este tenor, con especial énfasis al mandato internacional previsto en el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos¹⁷ y en cumplimiento de nuestras obligaciones consistentes en garantizar una *reparación integral* de todo daño ocasionado a los particulares sin causa justa alguna por un actuar irregular de la administración pública, en su vertiente de *garantías de no repetición*, se propone la derogación del

segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 del ordenamiento federal en comento, tal como se expone en el siguiente cuadro comparativo:



VIGENTE	PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:</p> <p>I. En el caso de daños personales:</p> <p>a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y</p> <p>b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.</p> <p>II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.</p> <p>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</p>	<p>ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:</p> <p>I. En el caso de daños personales:</p> <p>a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y</p> <p>b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.</p> <p>II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.</p> <p style="text-align: center;">SE DEROGA PÁRRAFO</p>

<p>Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y</p> <p>III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.</p>	<p>III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.</p>
---	--

Es así que, reafirmando el compromiso del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en materia de protección y respeto a los derechos humanos; teniendo presentes las alarmantes y nocivas consecuencias de una actuación irregular por parte del Estado; reconociendo que las garantías de los derechos humanos son cimientos del bienestar colectivo y del desarrollo democrático y profundamente convencida de que la más precisa e integral política de indemnización pública es una herramienta fundamental para incrementar la eficiencia del servicio público, presento ante ustedes honorables diputados la siguiente:

Iniciativa de proyecto de decreto por el cual se deroga la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Único. Se reforma el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 14. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

- a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y
- b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Artículos Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Todos los procedimientos iniciados y aun substanciados en la materia con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, deberán calcular el monto de la indemnización conforme el texto reformado.

Notas

1 Nuestros tribunales federales se han pronunciado en diversas ocasiones sobre la responsabilidad patrimonial del estado, por lo cual la argumentación del presente proyecto se sustenta en los criterios judiciales protectores de derechos humanos más relevantes en la materia, los cuales se transcriben de forma consolidada en el presente cuerpo para conformar la exposición de motivos de esta iniciativa, quedando debidamente identificados y citados. Véase también: Andrés Javier Rousset Sir. El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2011 Año I – N 0 1 Consúltese: www.revistaidh.org

2 Versión pública en portal oficial de internet de Cámara de Diputados. En virtud de que aún no entra en vigor la referida disposición, véase y entiéndase aplicable el párrafo segundo del artículo 113 constitucional vigente.

3 Existen diversos mecanismos internacionales que obligan al Estado Mexicano en la materia. El citado es a modo enunciativo mas no limitativo. Convencion Americana wobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica. 7 al 22 de noviembre de 1969. Consúltese:

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm Negritas e itálica modificación del proponente.

4 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima Época. Registro: 2009488. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a. LIII/2015 (10a.) Página: 1081

5 Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(...)

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Convencion Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Op. Cit.

6 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima Época. Registro: 2003143. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A.35 A (10a.). Página: 2077

7 Cfr. Calderón Gamboa, Jorde. La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. Colección Sistema interamericano de Derechos Humanos, México, CNDH, 2013. Pág. 162

8 Ibidem. Pág 171.

9 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima Época. Registro: 2009487. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. LIV/2015 (10a.) Página: 1080

10 Vid. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

Consúltense en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

11 Ibidem. Pág.202

12 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Negritas e itálicas son adicionadas por el proponente.

13 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Novena Época. Registro: 166300. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, septiembre de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a CLVI/2009. Página: 456

14 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima Época. Registro: 2006253. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. CLXXIII/2014 (10a.). Página: 819.

15 Idem.

16 Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Novena Época. Registro: 166301. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Septiembre de 2009. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. CLIV/2009. Página: 454

17 Mismo que exige que si el ejercicio de los derechos y libertades humanas no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, el Estado Mexicano se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicha Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades

Es cuanto, que en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito iniciar el presente en la honorable Cámara de Diputados del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a 25 de septiembre de 2018.

Diputada Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado (rúbrica)