



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Alma Patricia Domínguez Alonso

SPCS Documento de trabajo 2009/7

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Alma Patricia Domínguez Alonso

Patricia.Dominguez@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Directora: Silvia Valmaña Ochaita

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Alma Patricia Domínguez Alonso¹

Profesora Ayudante de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

Se analiza de forma crítica la regulación vigente en México que reconoce la responsabilidad extracontractual del Estado. Tanto el artículo 113 de la Constitución Política como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 31 de diciembre de 2004 configuran a la responsabilidad patrimonial del Estado como directa y objetiva y reconocen a los ciudadanos su derecho a ser indemnizados por los daños que sufran en sus bienes y derechos siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Pero todavía falta mucho para que tanto los ciudadanos como las Administraciones y los jueces exijan el respeto y apliquen esta normativa.

Palabras clave: Responsabilidad administrativa, responsabilidad civil, responsabilidad solidaria, Estado de Derecho.

Indicadores JEL: K23, K39.

ABSTRACT

It critically analyzes the current regulations in Mexico that recognizes the liability of the State. Both article 113 of the Constitution as the 2004 Federal Accountability Act Patrimonial State set to the liability of the state as directly and objectively and recognize citizens their right to compensation for damages suffered in its property and assets if the lesion is due to the operation of public services. But there is

¹ Patricia.Dominguez@uclm.es

still much to both citizens and administrations and judges demand respect and implement this policy.

Key words: Administrative responsibility, civil liability, joint liability, the rule of law.

JEL codes: K23, K39.

1. LEGISLACIÓN APLICABLE EN LA MATERIA Y NECESIDAD DE DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El grupo normativo regulador de la responsabilidad extracontractual del Estado en México está integrado en la actualidad principalmente por el artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 –tras su reforma que entró en vigor el 1º de enero de 2004- y en desarrollo del mismo por la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* de 31 de diciembre de 2004 –que entró en vigor el 1º de enero de 2005-.

Estas normas configuran a la responsabilidad patrimonial del Estado como directa y objetiva y reconocen a los ciudadanos su derecho a ser indemnizados por los daños que sufran en sus bienes y derechos siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Se ha superado así la dualidad de sistemas vigentes hasta estas fechas, de naturaleza civil (recogido en la Código Civil) y administrativa (recogido primero en la Ley de Depuración de Créditos y, más tarde, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), y de carácter indirecto y subjetivo.

Pero falta todavía en México un desarrollo y aplicación de la nueva normativa tanto por los ciudadanos como por la administración y los tribunales de justicia.

Sólo podrá hablarse del pleno reconocimiento en México de un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial del Estado cuando los ciudadanos empiecen con normalidad a exigir y reclamar los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, cuando las Administraciones sean conscientes

de las responsabilidades en las que incurrir y las reconozcan y los jueces apliquen e interpreten el artículo 113 constitucional y la Leyes sobre responsabilidad².

2. EL RECONOCIMIENTO DE ALGUNOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD EN NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS

2.1. Introducción

Desde principios del siglo XIX se pueden encontrar normas mexicanas que han reconocido la responsabilidad del Estado en determinados casos y ante algunos tipos de daños. Entre los antecedentes más antiguos se puede citar el Decreto de 28 de junio de 1824 en el que el Estado se declaró responsable y resolvió pagar las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes³.

Han sido varias las leyes que con distinto fundamento y objetivos contemplaron supuestos de responsabilidad administrativa, si bien ninguna de ellas reconoció una responsabilidad general ni con los caracteres que hoy reconoce la Ley Federal de Responsabilidad de 2004.

Entre aquellas normas cabe citar la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 1974, la Ley de

² Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en México pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras: CASTRO ESTRADA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, ed. Porrúa, México, 3ª edición, 2006; del mismo autor, “Principales razones justificativas para la eventual incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano”, en AAVV, *La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, págs. 61 y ss. y *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, ed. Porrúa, México, 2ª edición, 2005; AAVV, *La responsabilidad patrimonial del Estado* (compilación y estudio introductorio a cargo de MARÍN GONZÁLEZ, J.C.), ed. Porrúa, México, 2004; ROLDÁN XOPA, J., “La responsabilidad patrimonial del Estado en México: hacia una interpretación constitucional alternativa”, en AAVV, *La responsabilidad patrimonial del Estado* (compilación y estudio introductorio a cargo de MARÍN GONZÁLEZ, J.C.), ed. Porrúa, México, 2004, págs. 171 y ss.; AAVV, *La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, págs. 61 y ss.; FERNÁNDEZ RUÍZ, J., *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Porrúa, México, 1995 y *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Ed. Porrúa, México, 2006.

³ ZEVADA, R.J., *Soberanía y responsabilidad*, tesis profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, 1925, p. 209, citada por CASTRO ESTRADA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado – Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, ed. Porrúa, México, 3ª edición, 2006, p. 135.

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 o la Ley del Servicio Postal Mexicano de 1986⁴.

Incluso se puede citar como norma reciente el nuevo Reglamento de Tránsito Metropolitano del Distrito Federal, que ha entrado en vigor en julio de 2007, que establece en su artículo 48 que “a los agentes que violen lo preceptuado en este Reglamento o que en aplicación del mismo remitan a un conductor ante un Juzgado Cívico, sin que medie infracción de tránsito alguna o remitan a un vehículo a un depósito sin causa justificada, se les aplicarán las sanciones correspondientes. Los particulares pueden acudir ante el Ministerio Público, la Contraloría General del Distrito Federal, la Controlaría Interna o los Órganos Internos de Disciplina de Seguridad Pública a denunciar presuntos actos ilícitos de un agente”. En términos similares se pronuncia el artículo 52 del Reglamento de Tránsito Metropolitano del Estado de México, aprobado el 19 de junio de 2007 y que también ha entrado en vigor en julio de 2007.

Pero nos detendremos a continuación en el análisis de aquellas disposiciones que más importancia han tenido a lo largo de la historia del ordenamiento jurídico mexicano como antecedente del actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

2.2. Reclamaciones de ciudadanos o Estados extranjeros contra México

Fue principalmente en el ámbito internacional en el que se empezaron a reconocer responsabilidades por el gobierno mexicano frente a otros países, sobre todo frente a EEUU de América y a partir del Tratado de Guadalupe, celebrado el 2 de febrero de 1848 en la ciudad de Guadalupe (Hidalgo), relativo a la Paz, Amistad y Límites. En este Tratado se establece la cesión de los territorios de California, Nuevo México y Texas a los Estados Unidos⁵, y para el pago de las reclamaciones por los

⁴ En el excelente estudio de CASTRO ESTRADA, A. (*Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, ed. Porrúa, México, 3ª edición, 2006, páginas 146 y siguientes) se comentan estas y otras normas mexicanas, incluso anteriores a la Revolución de 1910, que han reconocido la responsabilidad del Estado ante diversos tipos de daños.

El Tratado de Guadalupe se compone de 23 artículos, un Adicional y un Secreto (por el que el Senado de los Estados Unidos de América establece las modificaciones que considera necesarias al Tratado). Entre sus preceptos se puede destacar el artículo 5 que establece que la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el golfo de México, “tres leguas fuera de tierra, frente a la desembocadura del río Grande,

perjuicios causados con posterioridad a su celebración se firmó una Convención en 1868 y se creó una Comisión Mixta en 1870.

Tras la Revolución mexicana se incrementaron notablemente las reclamaciones por daños causados en las propiedades e intereses de distintos países, dando lugar a la creación de Comisiones encargadas de fijar las indemnizaciones (Comisión Mixta de Reclamaciones entre México y Alemania en 1925; Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias entre México y España en 1925; Comisión de Reclamaciones Pecuniarias entre México e Italia en 1927)⁶.

En general, el reconocimiento de estas responsabilidades internacionales por parte de México frente a otros países, ciudadanos y empresas, se ha realizado desde una posición de desigualdad⁷ y debido a presiones políticas que dieron lugar a convenios no respetuosos con los principios de justicia y equidad.

2.3. La Ley de Expropiación de 1936

La garantía patrimonial del ciudadano frente a la actividad administrativa se asegura en los Estados de Derecho ordenamiento en base a las instituciones de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial. Pero la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se diferencia de la expropiación forzosa en las distintas formas en que se produce la acción que causa un daño al ciudadano: mientras que en la expropiación forzosa la Administración se dirige directamente contra

llamado por otro nombre río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos: si en la desembocadura tuviera varios brazos, correrá por mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia el Occidente, por todo este lindero meridional(que corre al Norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente; desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte por el lindero occidental de Nuevo-México, hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del río Gila (y si no esta cortado por ningún brazo del río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo, continuará después por mitad de este brazo); y del río hasta su confluencia con el río Colorado, y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria, cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el mar Pacífico(...)"

⁶ Véase CASTRO ESTRADA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, ed. Porrúa, México, 3ª edición, 2006, páginas 143 y 144.

⁷ DÍAZ, L.M., *México y las Comisiones Internacionales de Reclamación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1983, p. 9.

el patrimonio del particular y consigue el objetivo que se propone –que es apoderarse del bien para destinarlo a un uso o servicio público–, en la responsabilidad, la actuación administrativa persigue la satisfacción del interés general y, sólo incidentalmente, se causa un daño a un ciudadano.

En España la primera norma que reconoce con carácter general la responsabilidad de la Administración por su funcionamiento normal o irregular fue la Ley de Expropiación Forzosa de 1.954.

En la Ley de Expropiación mexicana de 1936 no se recoge la responsabilidad de la Administración sino que la norma regula el instituto expropiatorio reconociendo su artículo 2 que en los casos de utilidad pública, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Son tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: i) un fin expropiatorio de utilidad pública o interés social, ii) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes, es decir, la garantía del procedimiento expropiatorio y iii) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización.

La nota común a las instituciones de la expropiación y la responsabilidad es que la Administración debe indemnizar al particular por los daños y perjuicios producidos.

Pues bien, el artículo 10 de la Ley de Expropiación de México establece que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado “será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en los oficinas catastrales o recaudadoras”. La referencia al valor comercial fue introducida por la reforma de la Ley de Expropiación llevada a cabo en diciembre de 1993.

También la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado obliga a tomar en consideración los “valores comerciales o de mercado” a la hora de establecer el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales (artículo 13).

2.4. La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941

El artículo 1 de la norma autoriza al Ejecutivo de la Unión para que, a través del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, “nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago”.

Pese a su limitado ámbito de aplicación, hay que destacar que su objeto se vio ampliado gracias a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley, que estableció que cuando “la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

Como señala CASTRO ESTRADA, el reconocimiento de esta responsabilidad directa en la práctica careció de importancia ya que apenas se plantearon de acuerdo a la Ley 10 casos antes de ser derogada por Decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1988. En este sentido, hay que tener en cuenta que la Ley de 1941 condicionaba la procedencia de la acción de responsabilidad a la existencia de una partida presupuestaria y a que hubiese una autoridad de la Administración con facultades para reconocer la responsabilidad⁸.

2.5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su reforma de 1994. La responsabilidad subsidiaria del Estado en el Código Civil y la introducción en 1994 de un supuesto de responsabilidad solidaria

Pese a ser una norma referida a la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, en el sentido del artículo 108 de la Constitución⁹, la Ley Federal de

⁸ CASTRO ESTRADA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado...*, *op. cit.*, páginas 166 y 171.

⁹ Dispone el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, 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,

Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el DOF de 31 de diciembre de 1982 constituye el antecedente más importante en México de la responsabilidad patrimonial del Estado, principalmente a partir de su reforma de 1994 que reconoce en su artículo 77 bis una responsabilidad indirecta del Estado “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”¹⁰.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga a los ciudadanos un plazo de un año para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, plazo que empezará a contar a partir de la notificación de la resolución administrativa que hay declarado cometida la falta administrativa.

Ahora bien, la responsabilidad que establecen estos preceptos surge sólo frente a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, por lo que los particulares no tendrán derecho a indemnización ante daños causados por actuaciones normales o lícitas. Otra importancia limitación del sistema consagrado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es que es requisito obligatorio el que en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público, lo que implica que no habrá derecho a indemnización ante los daños

así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

¹⁰ La reforma fue operada por el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994).

El artículo séptimo del Decreto citado reforma el artículo 78 párrafo primero, adiciona un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

anónimos o que no se puedan atribuir a un servidor público concreto, lo que en nuestros días es muy frecuente ante la multiplicidad y variedad de la actividad administrativa.

En relación con la responsabilidad de los servidores públicos debe tenerse en cuenta que el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, del año 1928, contempla una responsabilidad subsidiaria del Estado, ya que establece la responsabilidad del servidor ante un ilícito civil y sólo en el caso de que éste no tenga bienes el Estado hará frente a la obligación de indemnización ante el particular demandante.

Pues bien, tras la reforma del año 1994, el precepto citado del Código Civil ha venido a establecer un nuevo tipo de responsabilidad solidaria ante los supuestos de “actos ilícitos dolosos”. Como apunta CASTRO ESTRADA, sólo en este supuesto se puede solicitar indistintamente al servidor público o al Estado la reparación correspondiente por los daños y perjuicios sufridos con motivo del ejercicio de las atribuciones del primero. En cualquier otra hipótesis distinta de actos ilícitos subsiste la obligación subsidiaria del Estado¹¹.

Por otra parte, hay que resaltar la previsión del artículo 77 bis de la Ley referida a la actuación de la Comisión de Derechos Humanos, ya que señala la norma que cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, “la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y orden de pago respectiva”. En estos supuestos se priva por tanto a la autoridad administrativa competente de su potestad para resolver el procedimiento de responsabilidad, lo que llama la atención desde la óptica de los sistemas jurídicos europeos en los que las competencias de las instituciones similares a la Comisión de Derechos Humanos, como pueden ser en España los Defensores del Pueblo estatales o autonómicos o regionales, no interfieren en las competencias y funciones de los órganos administrativos ni pueden obligarles a actuar en ningún sentido.

¹¹ CASTRO ESTRADA, A. (*Responsabilidad patrimonial del Estado...*, *op. cit.*, página 199), quien advierte que la “ratio legis” de la reforma de 1994 fue de carácter penal y no se pretendió establecer un régimen de responsabilidad directa del Estado por la actuación de sus funcionarios. En sentido contrario puede verse DELGADILLO GUTIÉRREZ, L.H., *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*, Porrúa, México, 1996, p. 11.

3. EL RÉGIMEN VIGENTE: EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE 2004

El sistema de responsabilidad extracontractual del Estado hoy vigente en México está regulado al máximo nivel constitucional en el artículo 113 de la Constitución –tras la reforma del precepto que entró en vigor el 1º de enero de 2004- y, como norma reglamentaria del segundo párrafo del artículo citado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 2004 –que entró en vigor el 1º de enero de 2005-. El nuevo sistema consagra la responsabilidad con un carácter directo y objetivo, superándose así la dualidad de sistemas vigente hasta este momento, que ha sido objeto de comentario en el apartado anterior de este trabajo.

En efecto, superada la etapa de responsabilidad basada en la teoría de la culpa civil y los principios de la responsabilidad subsidiaria a través de la responsabilidad patrimonial del Estado, se reconoce ahora en el ordenamiento jurídico mexicano una responsabilidad directa y objetiva

Pues bien, el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado precisa algo más la definición de la responsabilidad al concretar que “tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y 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”.

Para los efectos de la Ley, se entiende por actividad administrativa irregular “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la

obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate” (párrafo 2 del artículo 1).

Los entes públicos federales responderán también de los hechos o actos dañosos causados cuando hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otros, siempre que éstos no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado (art. 27.d).

La Ley Federal de Responsabilidad extiende su aplicación a los entes públicos federales, incluyéndose entre ellos expresamente en el artículo 2 de la norma a “a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal”.

La responsabilidad de los Estados y Municipios se regula en sus normas específicas. En el artículo transitorio del Decreto por el que se modificó el artículo 113 constitucional mexicano se estableció expresamente que la Federación, las entidades federativas y los municipios “contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto (que se produjo en el DOF el 14 de junio de 2002) y su entrada en vigor (el 1º de enero de 2004), para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo”.

Se trata de un aspecto criticable, que puede originar diferencias de trato a los ciudadanos en un ámbito como el de la responsabilidad patrimonial hoy fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado de Derecho. La falta de unidad del régimen jurídico de la responsabilidad en México también viene dada por la previsión del artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad que establece que la norma “se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado”.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidad de 2004 se exceptúan de la obligación de indemnizar tanto los daños fortuitos como los ocasionados por fuerza mayor. Asimismo, concreta el precepto que no se indemnizará

por los daños y perjuicios que “se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento”, esto es, se recoge una cláusula de progreso con el objetivo de limitar la responsabilidad de la Administración.

Los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de un servicio público se indemnizarán en su integridad, lo que significa que se cubrirán tanto los daños materiales como los personales y morales. La Ley se refiere expresamente a la obligación de indemnizar los daños morales en sus artículos 4, 12 y 14. Este último precepto fija incluso un límite al daño moral, al establecer en su apartado II que “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, y 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”.

Con carácter general, el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con 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 (art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado). En concreto, el artículo 10 de la Ley de Expropiación de México establece que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado “será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en los oficinas catastrales o recaudadoras”. La referencia al valor comercial fue introducida por la reforma de la Ley de Expropiación llevada a cabo en diciembre de 1993.

En cuanto a las características del daño para que dé derecho a una indemnización, precisa el artículo 4 de la Ley que habrán de ser “reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población”.

Los artículos 5 a 8 y 11 de la Ley contemplan los aspectos relacionados con el pago de las indemnizaciones por los entes públicos federales correspondientes. Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el artículo transitorio del Decreto por el que se modificó el artículo 113 constitucional mexicano se estableció expresamente que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, 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 los artículos 8 y 11 de la Ley.

Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas 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 16 de la Ley. Este precepto debe ser resaltado en cuanto al registro y publicidad que contempla al disponer que: “Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública”.

Por lo que se refiere al procedimiento para la reclamación de la responsabilidad, el artículo 17 de la Ley Federal establece la obligación de que se inicien a instancia del ciudadano afectado. Ahora bien, de forma muy cuestionable en el texto de la Ley se dispone que la reclamación de responsabilidad se presentará por la parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (art. 18). Se judicializaba pues en la Ley desde el principio el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, sin contemplar una fase administrativa previa que resolviera el procedimiento.

En este punto, hay que resaltar que, sin motivo ni justificación real, los legisladores se apartaron de la iniciativa original aprobada por la Cámara de Senadores, confundiendo así la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al otorgarle funciones propias de la autoridad administrativa¹². En el

¹² CASTRO ESTRADA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado...*, *op. cit.*, página 513.

artículo 24 de la Ley se aprecia de frente esta confusión al establecerse que “las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Pues bien, los artículos 18 y 24 de la Ley van a ser reformados por medio de una Iniciativa que fue aprobada por la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2005¹³. En el texto aprobado ya se hace referencia a la presentación de la reclamación de responsabilidad “ante la dependencia i entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, o bien, ante la Secretaría de la Función Pública”, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En cuanto al derecho a reclamar indemnización, prescribe en un año, que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en 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 será de dos años. Se trata sin duda de una previsión muy beneficiosa para el ciudadano afectado por el daño.

En caso de concurrencia de sujetos en la producción del daño, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación.

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.

La imputación directa a la Administración de los daños causados por sus funcionarios y agentes no supone la exoneración total de responsabilidad de éstos. El último capítulo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, el quinto, recoge el

¹³ Acerca de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de fecha 1 de diciembre de 2005, véase el Boletín n° 2607 de la Cámara de Diputados correspondiente al Segundo Periodo Ordinario. Fue turnada a la Comisión de Gobernación la minuta con proyecto de decreto encaminada a reformar los artículos 18 y 24 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado en caso de actos de reclamación en contra de servidores públicos o instituciones (www.diputados.gob.mx/camara).

derecho del Estado a repetir contra los servidores públicos, que se hace depender de la previa tramitación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de que se determine su responsabilidad, y de que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta como criterios de ponderación “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” (segundo párrafo del artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial).

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, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas o infracciones administrativas graves.

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 Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

REFERENCIAS

AAVV (2004). La responsabilidad patrimonial del Estado (compilación y estudio introductorio a cargo de MARÍN GONZÁLEZ, J.C.), México: ed. Porrúa.

- AAVV (2000). La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 61 y ss.
- CASTRO ESTRADA, A. (2006). Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-, 3ª edición, México, ed. Porrúa.
- CASTRO ESTRADA, A. (2000). “Principales razones justificativas para la eventual incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano”, en AAVV, La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 61 y ss.
- CASTRO ESTRADA, A. (2005). Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado, 2ª edición, México, ed. Porrúa.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, L.H. (1996). El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, México: ed. Porrúa, pp. 11.
- DÍAZ, L.M. (1983). México y las Comisiones Internacionales de Reclamación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 9.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, J. (1995). Derecho Administrativo (Servicios Públicos), México: ed. Porrúa.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, J. (2006). Derecho Administrativo y Administración Pública, México: ed. Porrúa.
- ROLDÁN XOPA, J. (2004). “La responsabilidad patrimonial del Estado en México: hacia una interpretación constitucional alternativa”, en AAVV, La responsabilidad patrimonial del Estado (compilación y estudio introductorio a cargo de MARÍN GONZÁLEZ, J.C.), México: ed. Porrúa, pp. 171 y ss.
- ZEVADA, R.J. (1925). Soberanía y responsabilidad, tesis profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, p. 209, citada por CASTRO ESTRADA, A. (2006), Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-, 3ª edición, México: ed. Porrúa, México, pp. 135.