

## **II. LEGISLACIÓN EN MÉXICO SOBRE LA OBLIGACIÓN DE PAGO POR PARTE DEL ESTADO**

La responsabilidad patrimonial del Estado se estableció en México a nivel constitucional hasta hace muy poco tiempo, sin embargo, otros ordenamientos ya disponían, en casos específicos, una indemnización derivada de la actuación de los órganos del Estado. Al respecto, se ofrece a continuación una descripción de las normas federales y del Distrito Federal que regulan, en lo general y en lo particular, el pago de esa clase de indemnizaciones.

### **1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

En la reforma constitucional de 2002, se adicionó el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Federal.<sup>21</sup> En la

<sup>21</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 14 de junio de 2002 y que entró en vigor el 1.º de enero del segundo año siguiente al de su publicación.

exposición de motivos de esta reforma, se expuso la necesidad de crear un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado ya que, aunque varios ordenamientos regulaban algunos supuestos específicos en este tema, no contaban con una misma base jurídica sistematizada; por tanto, se consideró necesario incorporar a nivel constitucional una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares por los daños causados como consecuencia del funcionamiento del Estado, con base en el deber estatal de indemnizar al particular que hubiere sufrido una lesión en su patrimonio, para ello dispuso que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollaran y pormenorizaran los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrían reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal, que no tuvieran la obligación jurídica de soportar.

Es importante señalar que la misma exposición de motivos precisa dos aspectos fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado que se reflejaron en la adición a la Constitución Federal:

1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y

2. La obligación correlativa del Estado de reparar las lesiones anti-jurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

También se menciona que la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un

instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tenía dos finalidades: a) la reparación del daño, con un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduciría en la genuina expresión del Estado de derecho; y b) propiciar la elevación en la calidad de los servicios públicos.

Por otra parte, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, consideró que integrar en la Constitución Federal un sistema de responsabilidad directa del Estado evitaría que los particulares que sufrieran un daño, tuvieran que soportarlo inequitativamente y permitiría que el procedimiento para resarcir el menoscabo patrimonial fuera ágil y sencillo.

Asimismo, en el dictamen se mencionó la necesidad de que la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado se plasmara a nivel constitucional, ya que de esta forma los legisladores locales deberían desarrollar este tema con los parámetros mencionados dentro del ámbito de cada entidad federativa y de los Municipios, lo cual evitaba que se establecieran distintos sistemas en cada Estado, que llevarían a la inequidad e inseguridad jurídica.

Además, se precisó que resultaba conveniente proponer que la responsabilidad se aplicaría exclusivamente a los actos de la administración pública, porque ella era la que al desarrollar su actividad, producía la mayor parte de los daños, sin dejar de reconocer que se podían causar daños por actos legislativos o, incluso, judiciales; sin embargo, por la natu-

raleza y caracteres de estos últimos, se propuso excluirlos, en ese momento, de la responsabilidad patrimonial en espera de observar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto en México como en otros países.

Por último, los miembros de la comisión consideraron conveniente limitar la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado a su "actividad administrativa irregular", para después de un tiempo evaluar su operatividad y la posibilidad de ampliarla por daños causados por el Estado al realizar actividades regulares. Al respecto, en el dictamen de la Cámara de Senadores, se precisó que "...siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que, como tal, cause daño a los particulares".

Así, una vez discutida y aprobada la adición del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales, quedó redactado de la forma siguiente:

Artículo 113. ...

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.

## **2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO<sup>22</sup>**

En la exposición de motivos que dio origen a este ordenamiento se manifestó que resultaba necesaria la creación de un ordenamiento federal que regulara la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en la Constitución Federal.

En este sentido, se propuso la creación de la referida ley, con base en los principios siguientes:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de derecho mexicano;
- Elevar la calidad de los servicios públicos, y
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

Así, esta ley, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, 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.

Asimismo, en ella se señala que la responsabilidad del Estado es extracontractual, objetiva y directa.

<sup>22</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 2004.

También establece que la actividad administrativa irregular es todo acto que causa daño a bienes o derechos de los particulares sin fundamento legal o causa jurídica que justifique el daño.

Es importante indicar que en la exposición de motivos de esta ley, se consideró que si bien, en principio, se reconocía el derecho a la indemnización por los daños provenientes de la actividad administrativa, no podía hablarse propiamente de responsabilidad patrimonial del Estado sin que dicha obligación se hiciera extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realizaran los órganos legislativo y judicial.

Por tanto, la norma establece como sujetos obligados a indemnizar por los daños derivados de la actuación del Estado, a todos los entes públicos federales como: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y los Tribunales Federales Administrativos, excepto la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus servidores públicos por las opiniones y recomendaciones que formulen (artículo 2).

Los daños y perjuicios, personales o morales, que se reclamen al Estado deben ser reales, evaluables en dinero, tener una relación directa con una o varias personas y que el daño sea desigual del que soporta el resto de la población.

Reunidos los requisitos anteriores, el Estado, a través de sus entes públicos, deberá indemnizar el daño causado con

cargo al presupuesto, conforme a la disponibilidad de dinero que para este efecto se establezca previamente en el ejercicio fiscal correspondiente; en caso de que el monto de la indemnización supere la cantidad prevista en el presupuesto, se cubrirá en el ejercicio presupuestal del siguiente año (artículo 8).

En el Capítulo II de la ley que se comenta, se establecen las bases para realizar el pago de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, entre las cuales está que el pago debe ser cubierto en moneda nacional —salvo convenio para pago en especie—, el daño ha de ser cuantificado en la época en que fue hecho, pero actualizado a la fecha de pago y que éste puede realizarse en parcialidades.

Para la cuantificación del daño corporal en las personas se tomará en cuenta la Ley Federal del Trabajo al regular los riesgos de trabajo; para el daño moral y en caso de muerte, se regirá por los criterios establecidos en el Código Civil Federal; sólo respecto del primero establece un límite máximo de la indemnización en 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado (artículo 14).

Ahora bien, el procedimiento para resarcir este tipo de daños *debe iniciarse mediante la reclamación de la parte interesada*, ante el órgano público presuntamente responsable y señalar a los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular, llevándose a cabo dicho procedimiento mediante lo estipulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

La responsabilidad del Estado debe ser probada por el reclamante; al respecto, se considera que los daños no son

consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado cuando son derivados de circunstancias imprevisibles, inevitables o por fuerza mayor.

El procedimiento puede concluirse por convenio en el cual se establezca de común acuerdo el monto de la indemnización, y requiere la aprobación de la contraloría interna del ente público correspondiente.

El artículo 25 de la norma citada, establece que el derecho para reclamar la indemnización prescribe en un año a partir de que se produzca la lesión patrimonial o del momento en que cesen sus efectos lesivos, de ser continuo, y en dos años cuando el daño sea físico o psíquico.

Por último, es importante señalar que el Estado se reserva el derecho de repetir en contra de los servidores públicos responsables de la falta administrativa grave, hasta por el monto de la indemnización pagada por el Estado al particular.

### **3. LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL DISTRITO FEDERAL<sup>23</sup>**

Esta ley fue creada para establecer las bases, límites y procedimientos a seguirse para indemnizar a las personas que soporten un daño en sus bienes o derechos por la actividad administrativa irregular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, entidades, dependencias, órganos político administrativos, órganos autónomos y por los actos materialmente administrativos de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Adminis-

---

<sup>23</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2008.

trativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como del Tribunal Electoral, todos ellos del Distrito Federal. Se exceptúan los daños causados por fuerza mayor, cuando los daños y perjuicios no deriven de la actuación irregular de los entes públicos locales, así como cuando sean consecuencia de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables.

Se establecen como características de los daños y perjuicios que se pueden reclamar, las siguientes: reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con alguna persona y desiguales a los que soporte la población en general.

La indemnización debe comprender el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, el daño personal, moral y el producido a los bienes o derechos del particular.

Para establecer el monto de la indemnización, se debe considerar el daño causado; para el caso del daño moral se debe aplicar el Código Civil local, hasta en un monto máximo de 10,000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante; en caso de muerte, se tomará en cuenta el nivel de ingreso familiar del afectado.

La responsabilidad patrimonial del Estado debe ser probada por el reclamante mediante el procedimiento establecido en la ley en comento; y las resoluciones de la autoridad administrativa pueden impugnarse mediante el recurso de inconformidad o juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El derecho para reclamar la indemnización prescribe en un año, en todos los casos, incluyendo los daños físicos o psíquicos (artículo 32).

Asimismo, se establece que los entes públicos sujetos de *responsabilidad patrimonial*, pueden contratar seguros para cumplir con el pago de las indemnizaciones correspondientes, sin demérito de que en el ordenamiento de referencia se establece la creación del Fondo para el Pago de las Indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos.

Por último, cabe precisar que el artículo sexto transitorio de este ordenamiento, derogó los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, los cuales fueron objeto de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004, que se podrá observar en el siguiente capítulo.

#### **4. LEGISLACIÓN QUE CONTEMPLA EL PAGO A TERCEROS POR ACTIVIDADES DEL ESTADO EN MÉXICO**

Previo al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional y de las leyes federal y locales que la regulan, ya existía en otras normas el reconocimiento de esa responsabilidad respecto a determinadas actividades que causaban daños a los particulares.

##### **a) Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares<sup>24</sup>**

Ante la decisión de la Comisión Federal de Electricidad de instalar reactores nucleares para la producción de energía eléctrica en nuestro país, el Ejecutivo Federal envió una ini-

---

<sup>24</sup> Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1974.

ciativa de ley a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad de los operadores de plantas nucleares, a fin de establecer los casos y procedimientos para indemnizar los daños causados por accidentes nucleares.

Así, esta ley regula la responsabilidad civil por daños causados por el empleo de reactores nucleares, del uso de sustancias y combustibles nucleares así como del manejo de los desechos nucleares.

Establece una responsabilidad objetiva del operador de la planta nuclear<sup>25</sup> por los daños causados por los reactores o por las sustancias nucleares descargadas o producidas en las instalaciones de la planta o hasta que otro operador asuma la responsabilidad. En este sentido, prevé la responsabilidad solidaria en caso de que varios operadores sean responsables de los daños causados.

Señala como excluyente de responsabilidad para el operador, el caso de que los daños nucleares sean directamente resultantes de acciones bélicas como la invasión o insurrección, así como de catástrofes naturales.

Es importante señalar que la norma dispone como límite máximo para la indemnización la cantidad de 100 millones de pesos por cada accidente, siempre que no exceda de 195 millones de pesos por el total de accidentes nucleares de cada instalación nuclear en un periodo de 12 meses.

<sup>25</sup> Se considera operador de una instalación nuclear a la persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear. Artículo 3o., inciso e), de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

En caso de muerte, la indemnización tendrá un monto máximo de 1,000 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal; y en caso de incapacidad parcial o total, el monto máximo para indemnizar será de 500 y 1500 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, respectivamente.

En toda remesa de sustancias nucleares, el operador debe contar con un seguro que garantice la responsabilidad civil hasta por los montos establecidos en la ley en comento, excepto si el operador es un organismo o entidad público (artículo 23).

También establece que el derecho para reclamar la indemnización prescribe en 10 años, pero cuando se trate de daños corporales mediatos —no implican la pérdida de la vida ni su conocimiento objetivo inmediato—, la prescripción será de 15 años; en ambos casos inicia el conteo del tiempo a partir de la fecha del accidente.

El procedimiento para solicitar la indemnización respectiva se realizará conforme a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles y ante los Tribunales Federales del domicilio del demandado.

El operador que indemniza al particular, tendrá derecho a repetir en contra de la o las personas que con dolo causaron el daño nuclear, que acepten la responsabilidad contractualmente por los daños en caso de accidente o contra el *transportista o porteador que efectúe el transporte sin consentimiento del operador de la planta.*

## **b) Código Civil Federal**

El artículo 1,928 del Código Civil Federal, preveía la responsabilidad subsidiaria del Estado, por los daños causados por

sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, siempre que este último no tuviera bienes suficientes para responder por los daños; sin embargo, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1994, se estableció en este artículo la responsabilidad solidaria directa del Estado, cuando los daños y perjuicios provocados por los servidores públicos sean consecuencia de actos ilícitos y dolosos, pero en caso de ser culposos, se mantuvo la subsidiariedad. En este sentido, se reformó el artículo 1,927 para otorgar la facultad al Estado de repetir contra los funcionarios responsables hasta por el monto de la indemnización.<sup>26</sup>

Otro aspecto importante, es la obligación del Estado de reparar el daño moral y el material causado, lo que estaba regulado en el artículo 1,916 del código en comento. Posteriormente, se reformó el primer párrafo de este artículo para incluir la presunción de daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

### **c) Ley de Expropiación**

Este ordenamiento establece la obligación del Estado de indemnizar a los particulares afectados en su patrimonio por el acto expropiatorio; originalmente el monto de la indemnización se determinaba por el valor fiscal manifestado en las oficinas catastrales o recaudadoras; sin embargo, con la reforma de 1993<sup>27</sup> se fijó el pago en el valor comercial del bien

<sup>26</sup> Es importante señalar que en la misma reforma, el nuevo texto del artículo 1,928 se reubicó como artículo 1,927 y el texto de este último pasó a ser numeral 1,928. Diez años después, el artículo 1,927 fue derogado por el artículo tercero del decreto mediante el cual se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 2004.

<sup>27</sup> Publicado en el *DOF* el 22 de diciembre de 1993.

expropiado, el cual debe ser cubierto por el Estado en el término de cuarenta y cinco días hábiles y en moneda nacional, salvo acuerdo de pago en especie.

#### **d) Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>28</sup>**

Este ordenamiento, reglamentario de la Constitución Federal en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, en su artículo 4o. dispone expresamente que el gasto público federal está integrado por el gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera, así como responsabilidad patrimonial, que realizan los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias, y las entidades.

También establece que la Tesorería de la Federación efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias, pero tratándose de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos y las entidades recibirán, manejarán sus recursos y harán sus pagos, a través de sus propias tesorerías o sus equivalentes, de conformidad con la autonomía presupuestaria otorgada por la Constitución Federal.

---

<sup>28</sup> Publicado en el DOF el 30 de marzo de 2006 y que en su artículo segundo transitorio abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 31 de diciembre de 1976, que en su artículo 2o. incluyó por primera vez el concepto de responsabilidad patrimonial, por adición del 10 de enero de 1994.