

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

T.-R. FERNÁNDEZ

Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa
y un nuevo sistema de determinación
del justiprecio

M. BULLINGER

El *service public* francés y la *Daseinsvorsorge*
en Alemania

A. CASARES MARCOS

La naturaleza fundacional de las cajas de
ahorros y la emisión de cuotas participativas

E. GARCÍA DE ENTERRÍA

Sobre la responsabilidad patrimonial del
Estado como autor de una Ley declarada
inconstitucional

166

Madrid

Enero/Abril

2005

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



DOCUMENTOS
Y DICTÁMENES



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 166,
Madrid, enero-abril (2005)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

BREVE CRÓNICA DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO AL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL MEXICANO

ÁLVARO CASTRO ESTRADA

REFORMA CONSTITUCIONAL: *Principales características de la reforma constitucional.*—LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: *Principales características de la legislación federal.*

Con un atraso significativo respecto de muchos países europeos y algunos latinoamericanos, México, finalmente, ha incorporado el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, al nivel constitucional y cuenta ya con una Ley en la materia para el ámbito federal.

Antes de comentar brevemente en esta participación la crónica de estos importantes eventos para el Derecho en México, debe apuntarse que si bien hubieron algunos juristas mexicanos que desde la primera parte del siglo pasado estudiaron la conveniencia de contar con un sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo —basado fundamentalmente en la doctrina francesa— (1), fue hasta muy recientemente que se reinauró el estudio sistemático de la institución, tomando como principal referente el sistema español, y principalmente los estudios doctrinales de don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y sus más distinguidos seguidores.

Dicha reinauguración queda marcada por la tesis doctoral de quien esto escribe, bajo el título «Hacia un Régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México para el Año 2000», que posteriormente habría de ser publicada como *Responsabilidad Patrimonial del Estado* en 1997 (2). Este trabajo contiene el análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial del Derecho interno y comparado de la institución de la responsabilidad patrimonial, con especial referencia a Francia, Italia y España.

Asimismo, la investigación doctoral citada concluye, entre otras cosas, con una propuesta completa de reforma constitucional para incorporar el

(1) Particular mención merecen los estudios y conferencias de don Antonio CARRILLO FLORES y la, hoy abrogada, Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal de 1941, que fue el primer intento por establecer un régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración de carácter directa.

(2) Álvaro CASTRO ESTRADA, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2.^a ed., México, Editorial Porrúa, 2000.

principio de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestra Ley Fundamental, y también con un Proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Es de comentar desde ahora que tanto la reforma constitucional como la Ley Federal en la materia, hoy en vigor en México, están basadas en el estudio referido.

Igualmente, es obligado reconocer que para elaborar los proyectos legislativos indicados se tuvo muy en consideración el desarrollo y experiencia doctrinal y jurisprudencial españoles en la materia; de manera tal que puede afirmarse, sin ambages, que México está ampliamente reconocido con España, que le ha brindado lo mejor de su Derecho administrativo para este importante propósito. En la inteligencia de que se sabe que existe gran consenso, pero no unanimidad, en todos los aspectos de la institución de la responsabilidad patrimonial.

Dicho lo anterior, se pasará ahora a realizar la crónica mínima de la positivización, tanto de la reforma constitucional como de la Ley reglamentaria respectiva, en México.

REFORMA CONSTITUCIONAL

Lo primero que habría que señalar es que la Iniciativa de reforma constitucional fue planteada al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, a fin de que, si así lo estimara procedente, el Titular del Ejecutivo Federal la hiciera propia para presentarla al Congreso de la Unión; no obstante las ventajas que se reconocían en la Iniciativa, le preocupaba al entonces Presidente de la República Mexicana (3) la afectación presupuestal derivada de la aplicación del principio de responsabilidad patrimonial inherente. La Iniciativa la hizo propia un Diputado Federal, quien la presentó ante la Cámara de Diputados el 22 de abril de 1999.

La Iniciativa, con cambios importantes que se comentarán en seguida, fue aprobada unánimemente por el Pleno de la Cámara de Diputados (369 votos a favor, 4 abstenciones y ninguno en contra) el 29 de abril de 2000. La Iniciativa se turnó para su dictamen, y en su caso aprobación, a la Cámara de Senadores. Después de muy diversas gestiones ante las Comisiones Legislativas encargadas de dictaminar la Iniciativa —Minuta— respectiva, el 8 de noviembre de 2001, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó la reforma constitucional por unanimidad de votos: 90 votos a favor y ninguno en contra.

El Proyecto de Decreto de reforma constitucional, para los efectos del artículo 135 Constitucional, se remite a las Legislaturas de los Estados (4).

(3) Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

(4) Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas».

El 15 de mayo de 2002, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el recuento del número de Legislaturas estatales que aprobaron la reforma constitucional de marras, habiendo decretado su aprobación definitiva y acordado su remisión al Ejecutivo Federal para la promulgación y publicación correspondiente en el «Diario Oficial de la Federación».

El 14 de junio de 2002 se publica en el «Diario Oficial de la Federación» la reforma constitucional para cambiar la denominación del Título Cuarto y adicionar un párrafo al artículo 113 Constitucional, con lo cual quedó incorporado el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La aprobación fue saludada por insignes constitucionalistas mexicanos, como el Dr. Héctor FIX-ZAMUDIO, quien la calificó como una de las más trascendentales que se hubiesen aprobado en los últimos años (5).

A continuación se transcribe el texto de la reforma constitucional, para después hacer algunos comentarios generales sobre la misma (6). En la inteligencia de que, por razones de espacio, no se explicarán aquí las diferencias existentes entre la propuesta original y el texto aprobado, sino tan sólo las características del segundo.

Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Art. 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.

Transitorios

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el 1.º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publica-

(5) Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva Garantía Constitucional —La Responsabilidad Patrimonial del Estado—*, 1.ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, Pról.: Dr. Héctor FIX-ZAMUDIO, págs. IX a XVIII, y Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3.ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003, Nota a la Tercera Edición, págs. XIII y XIV.

(6) Para profundizar sobre este proceso de reforma constitucional, así como el análisis jurídico pomenorizado de la misma, puede consultarse el Capítulo IV de nuestra obra *Nueva Garantía Constitucional —La Responsabilidad Patrimonial del Estado—*, referida en la anterior cita a pie de página.

ción del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer el debido cumplimiento del decreto, se contaría con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado período no sería menor a un año ni mayor a dos.

Principales características de la reforma constitucional

1. Tanto el nombre del Título Cuarto como las primeras palabras del texto de la reforma se refieren a la «responsabilidad del Estado»; lo cual no quiere decir que la responsabilidad patrimonial se extienda a toda la actividad de los Poderes de la Unión —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—. La clave nos la da la subsecuente referencia expresa a la «actividad administrativa irregular». Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado se constriñe únicamente a la que deviene lesiva como consecuencia de su actividad administrativa; aunque ya se verá más adelante la forma de interpretar su calificación de «irregular».

2. Se adoptó la técnica de no enunciar como garantía individual en la parte dogmática de la Constitución la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que, por ello, dejara de serlo. En el texto aprobado se hace referencia únicamente al término de *daños*, en la inteligencia de que una adecuada interpretación del contenido obligacional de la nueva responsabilidad del Estado exige que se entienda en su acepción más amplia, como toda afectación económica.

3. Se consideró que, por razones de economía constitucional y por constituir un mandato para todas las autoridades y las Legislaturas Federal, Estatales y del Distrito Federal —como Asamblea— la atención de las

indemnizaciones precedentes y el legislar sobre la materia, era plenamente justificada la reforma constitucional para incorporar el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Ley Fundamental, así como ubicar la reforma respectiva en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En forma expresa, el nuevo texto del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional califica la responsabilidad del Estado como de carácter *objetiva y directa*. Al respecto, habría que dar, en principio, la bienvenida a esta adición —en relación al proyecto original—, toda vez que incluye en el texto mismo de la Constitución uno de los elementos clave de la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, con base en principios de Derecho público, como es su carácter directo y objetivo. Mediante esta calificación se dan por terminadas las imprácticas y superadas nociones de responsabilidad indirecta y subjetiva del Derecho común en relación con la responsabilidad del Estado. Además, tiene el indudable mérito de no solamente orientar a los legisladores ordinarios, federales y estatales, sino de ordenar que las legislaciones secundarias en la materia observen necesariamente tales criterios, evitando así una posible anarquía en cuanto a las reglamentaciones legales de la institución en sus diferentes órbitas competenciales.

No obstante las ventajas apuntadas, quien esto escribe consideró en su momento que, por su especialidad técnica, tales nociones de responsabilidad objetiva y directa debían quedar inscritas en la Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, bajo el argumento de que se trata de nociones jurídicas especializadas que no están al alcance de muchos de los mexicanos. Efectivamente, siempre se ha sostenido que es conveniente, hasta donde sea posible, que el texto constitucional sea suficientemente explícito y claro como para que el mexicano común pueda leerlo y comprender su contenido. Lamentablemente, la progresiva especialización dificulta cada día más esta buena pretensión.

5. Como se ha mencionado, la obligación indemnizatoria del Estado —correlativa al derecho de los particulares a solicitarla— se restringe a los daños que sean consecuencia de su *actividad administrativa* y, dentro de ésta, a las que tengan el carácter de *irregulares*. A nuestro juicio, que fue el mismo que siguió el Senado de la República —no así explícitamente la Cámara de Diputados—, tal irregularidad debe interpretarse como toda actividad administrativa del Estado que cause daños.

Éste es, sin duda, el punto más delicado de la reforma constitucional que se comenta. No cabe duda que al modificar la Cámara de Diputados —como Cámara de Origen— los términos utilizados en la Iniciativa original, y tratando de limitar el alcance jurídico de la reforma, introdujo un elemento que, de no interpretarse integralmente, podría hacer nugatorio el propósito fundamental de la misma.

El punto toral aquí es entender que la noción de actividad administrativa irregular no puede definirse como cualquier actividad administrativa

ilícita, toda vez que el mismo precepto constitucional vincula dicha noción con la calificación de la responsabilidad objetiva del Estado. La doctrina nos enseña que lo propio de la responsabilidad objetiva del Estado consiste en reparar el daño ocasionado a un particular que, gozando de la garantía a su integridad patrimonial, se le haya causado un daño que no tenía la obligación jurídica de soportar, independientemente de que tal daño provenga de una conducta lícita o ilícita.

En efecto, como se sabe, un régimen de «responsabilidad objetiva» significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse, en tanto que tal acción —u omisión— conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional.

Lo anterior significa, como lo ha confirmado la doctrina española sobre la materia, que la lesión (o daño, en sentido amplio) sufrida por un particular constituye un «perjuicio antijurídico», lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo.

Así, pues, una correcta interpretación —sistemática e integral— del precepto constitucional en comento, así como de los dictámenes respectivos, nos lleva a entender 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*. Afortunadamente, como se hará notar más adelante, la Ley reglamentaria del precepto constitucional que se comenta adoptó esta interpretación, en virtud de la cual se supera la aparente contradicción conceptual en el mismo precepto constitucional.

6. El texto que se comenta también estableció expresamente que el derecho a una indemnización se determinará *conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes*. La referencia a que se desarrollen bases y procedimientos con arreglo a los cuales se solicite y, en su caso, se obtenga la indemnización respectiva es absolutamente normal, toda vez que ello es propio de la legislación secundaria y no de la Constitución. En cambio, lo que es menos común es que el propio Constituyente Permanente delegue en el legislador ordinario la potestad de fijar *límites* al derecho de indemnización.

Mediante esta redacción se está reconociendo la posibilidad de evaluar la conveniencia de fijar restricciones normativas, sea a los supuestos materiales, sea a los supuestos jurídicos susceptibles de indemnización, en razón de la eventual pertinencia de incluir en la Ley reglamentaria una auténtica «delimitación de derechos» en esta materia. La potestad de fijación de *límites*, evidentemente, también puede comprender el establecimiento de «límites cuantitativos de responsabilidad», siempre y cuando, en ambos

casos, se respete el contenido de la responsabilidad objetiva y directa de que habla el nuevo precepto constitucional.

A nuestro juicio, esta previsión constitucional es bastante saludable, en virtud de la amplitud y generosidad del principio general de la responsabilidad patrimonial que contiene el nuevo segundo párrafo del artículo 113 Constitucional. Además, resulta inteligente y plausible que sea el legislador ordinario quien, en función del desarrollo aplicativo que la institución jurídica que se estudia vaya reportando en el tiempo, fije los límites que estime procedentes; máxime que su determinación y eventual reforma podrá hacerse bajo un procedimiento menos rígido que el previsto para una reforma constitucional. Lo anterior, sin perjuicio de la gran dificultad de que el Constituyente Permanente pudiera prever *ab initio* los límites idóneos para su mejor aplicación de acuerdo con nuestra particular realidad administrativa y socioeconómica.

7. El nuevo párrafo del artículo 113 no establece de manera explícita la facultad del Congreso de la Unión, de las Legislaturas del Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre la materia objeto de la reforma constitucional. Empero, en el único artículo transitorio, segundo párrafo, establece la obligación de que así lo hagan la Federación, las entidades federativas y los municipios. Además, muy atinadamente, establece la indicación precisa de que sendos niveles de gobierno prevean en los presupuestos respectivos las partidas necesarias para hacer frente a la nueva responsabilidad patrimonial.

Se estima un acierto la inclusión del concepto de entidad federativa en el texto de la reforma —así sea en disposición transitoria—, toda vez que, de esta manera, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrá legislar directamente sobre la materia, y no tendrá que hacerlo por ella el Congreso de la Unión (7).

8. En cuanto a la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional, el primer párrafo del artículo transitorio establece como fecha *el 1.º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación*. Atento a lo establecido en esta disposición, y tomado en consideración que la fecha de publicación de la reforma constitucional fue el 14 de junio de 2002, su entrada en vigor fue el 1.º de enero de 2004.

9. Asimismo, el mencionado segundo párrafo del precepto transitorio citado fija —plausiblemente— un plazo específico tanto para que se expi-

(7) México tiene un sistema democrático, representativo y federal, compuesto por 31 Estados y un Distrito Federal. A los Estados se les denomina «entidades federativas», pero desde varios años el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo ha denominado también como «entidad federativa». Al referirse el precepto constitucional —Artículo Único Transitorio, segundo párrafo— a las «entidades federativas», en lugar de Estados, evita que sea el Congreso de la Unión quien deba legislar en materia de responsabilidad patrimonial del Distrito Federal. De esta manera, la obligación de legislar en esta materia en el D.F. corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

dan las leyes o se realicen las modificaciones que sean necesarias para proveer el debido cumplimiento de la reforma constitucional, como para que se prevean las partidas presupuestales a que se hizo referencia en el punto anterior.

Dicho plazo se cumplió el último día del año 2003, ya que la entrada en vigor de la reforma constitucional que introdujo el principio de responsabilidad patrimonial del Estado en México, como ya se dijo, fue el 1.º de enero de 2004. Bajo esta prescripción, es necesario reconocer que el legislador federal incumplió su obligación de contar con una Ley en la materia que entrara sincrónicamente en vigor con la reforma constitucional. Sin embargo, como se advertirá más adelante, la obligación legislativa se ha cumplido ahora, pero con un año de retraso (8).

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Por lo que hace al ámbito federal, el 24 de septiembre de 2002 se presentó al Senado de la República la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (9). Dicha Iniciativa, prácticamente sin modificaciones, fue aprobada por unanimidad el 14 de noviembre del mismo año, y turnada a la Cámara de Diputados para los efectos legislativos conducentes.

Hubieron de pasar dos años para que dicha Cámara Revisora dictaminara la Minuta respectiva. Es de señalar también que, conforme a lo esperado, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados realizó diversos cambios a la Minuta, especialmente en materia de tratamiento financiero —seguramente con la asesoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal—.

Debe destacarse también que si bien, afortunadamente, la Minuta aprobada por la Comisión legislativa antes mencionada no modificó ninguna de las disposiciones esenciales de la dogmática jurídica de la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como la hemos examinado en esta colaboración, sí hay que lamentar algunas modificaciones injustificadas en materia de procedimiento de reclama-

(8) Por lo que hace a las entidades federativas, sólo Colima y Jalisco cumplieron en tiempo. El Distrito Federal también lo hizo pero sobre bases, a nuestro juicio, inconstitucionales, ya que su pretendido cumplimiento consistió en llevar algunas reformas al Código Financiero del Distrito Federal sobre bases de una responsabilidad subjetiva. Se ha promovido una «acción de inconstitucionalidad» y se espera que pronto exista un pronunciamiento definitivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este particular. Cabe apuntar que, también con retraso, Veracruz, Guanajuato y San Luis Potosí cuentan ahora con su Ley local, y al tiempo de concluir esta crónica (enero de 2005) se han presentado Iniciativas en Baja California Sur, Nuevo León, Tabasco y Querétaro.

(9) Esta Iniciativa está basada en nuestros Anteproyectos académicos previamente publicados. Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva garantía Constitucional —La Responsabilidad Patrimonial del Estado—*, 1.ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, Pról.: Dr. Héctor FIX-ZAMUDIO, Cap. V, págs. 257 a 297.

ción; sin embargo, confiamos en que habrán de superarse en un futuro próximo (10).

Lo cierto es que el Dictamen aludido fue votado a favor por unanimidad, en sesión de Pleno de la Cámara de Diputados, el 9 de diciembre de 2004. Derivado de las reformas introducidas, la Cámara de Origen, es decir, la Cámara de Senadores, al recibir de regreso la Minuta, de inmediato la turnó a las Comisiones para su revisión con respecto a la versión originalmente aprobada; éstas la volvieron a dictaminar y fue aprobada nuevamente por unanimidad, en sesión de Pleno, el 14 de diciembre de 2004. Así, pues, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se publicó el 31 de diciembre de 2004 en el «Diario Oficial de la Federación», y entró en vigor el 1.º de enero de 2005, tal y como lo dispuso el legislador ordinario.

Si bien, estrictamente hablando, dicha Ley entró en vigor un año después de lo que previó el Órgano Revisor de la Constitución —o también llamado Poder Constituyente Permanente—, al aprobar la reforma constitucional que introdujo el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, el 14 de junio de 2002, con gran satisfacción podemos afirmar ahora que el *Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado* en México se encuentra hoy, a nivel federal, plenamente vigente, para beneficio de los mexicanos.

Principales características de la legislación federal

En este apartado final pretendemos apuntar, así sea en forma somera, únicamente las características fundamentales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que se reproduce al final de esta modesta colaboración en esta prestigiosa REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA de España:

1. Se trata de una Ley *federal*, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, y por lo tanto no aplicable en el ámbito de las entidades federativas. Cabe señalar, no obstante, que la Ley prevé la posibilidad de que el Gobierno Federal pueda celebrar convenios de coordina-

(10) Una de las deficiencias técnicas de la Ley es la concerniente al hecho de que, de acuerdo con el artículo 18: «La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...». Mediante esta disposición el legislador pretendió cerrarle el paso al particular para efectuar su reclamo indemnizatorio directamente ante la entidad pública respectiva. Sin embargo, en un intento de moderar esta disposición, el nuevo Dictamen de la Cámara de Senadores dispuso lo siguiente, al comentar las modificaciones que realizó la Colegisladora:

«h) Se señala que las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado podrán presentarse, indistintamente, ante la propia autoridad administrativa o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa».

ción con las entidades federativas en la materia que regula la propia Ley (arts. 1, primer párrafo, y 27, último párrafo).

2. Se trata de un régimen *general*, en cuanto a que se refiere a toda la actividad administrativa irregular del Estado, sea de carácter jurídico o puramente fáctico, tanto por acción como por omisión. La propia Ley establece que son sujetos de la misma todos los entes públicos de carácter federal, incluidos los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación y los organismos constitucionales autónomos (arts. 1, primer párrafo, y 2, primer párrafo). Lo anterior pretende justificar la denominación de responsabilidad patrimonial del Estado, en lugar de responsabilidad patrimonial de la Administración; en la inteligencia de que, en última instancia, la responsabilidad patrimonial de que aquí se habla es la que se produce como consecuencia lesiva de la actividad administrativa.

En buena hora, y conforme con la Constitución, la Ley define lo que deberá entenderse por actividad administrativa irregular del Estado, como 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 (art. 1, segundo párrafo).

3. Se trata de una Ley de carácter *supletoria*, respecto de otras Leyes que establezcan regímenes especiales de responsabilidad patrimonial del Estado (art. 9); *v.gr.*, Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares. Asimismo, esta Ley establece que será aplicable para cumplimentar los fallos y recomendaciones aceptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, con lo cual queda establecido el mecanismo de Derecho interno mexicano para dar cumplimiento a tales obligaciones internacionales (art. 2, párrafos segundo y tercero).

4. Se trata de un régimen de responsabilidad *directa*, en tanto que supera la otrora responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil. Serán, ahora, los entes públicos quienes directamente deberán indemnizar la actividad dañosa —de carácter administrativo— que irroguen sus servidores públicos adscritos, sin perjuicio de la facultad de repetir de los mismos lo pagado como indemnización, en tratándose de infracción grave, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario que así lo resuelva —arts. 1, primer párrafo; 5, primer párrafo; 17; 27, inciso b), y 31—.

5. Se trata de un régimen de responsabilidad *objetiva*, que prescinde de la idea de culpa, y que por cuyo mérito no se tendrá que demostrar la falta, culpa o negligencia alguna para obtener indemnización, sino únicamente la realidad de una lesión o daño imputable causalmente al ente público federal de que se trate (arts. 1, 21, 22 y 23).

Es de destacar que la confirmación de la naturaleza objetiva y directa de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra confirmada en la derogación de los artículos 33 y 1927 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Civil Federal, respectivamente, los cuales establecían principios de responsabilidad patrimonial de carácter subjetiva e indirecta. Estas medidas de mínima congruencia legislativa se consignaron en los Artículos Segundo y Tercero Transitorios del propio Decreto que expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

6. Se trata de un régimen de pretendida *indemnización integral*, en cuanto que busca, salvo casos de responsabilidad limitada como el previsto para el daño moral, dejar indemne al particular que haya sufrido lesión patrimonial sin tener la obligación jurídica de soportarla (arts. 12 y 15).

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los primeros renglones del artículo 15, al señalar que: «Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita...». Y el segundo párrafo del artículo 6, al establecer que: «La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrán exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente» (11).

Aun cuando lo citado parezca a muchos demasiado restrictivo, debe apuntarse la constitucionalidad de este tope o límite, en razón de que la segunda parte del segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Ley Suprema dispone lo siguiente: «Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, *límites* y procedimientos que establezcan las leyes». Igualmente, el Único Artículo Transitorio, en su tercer párrafo, inciso *b*), indica: «El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate».

Sin embargo, para complementar esta característica, relativa a la pretendida integralidad indemnizatoria, es pertinente mencionar dos de las bases que el artículo 11 de la Ley refiere en materia indemnizatoria: *d*) en todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelva y ordena el pago de la indemnización, y *e*) en caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

7. Por lo demás, cabría apuntar que se trata de una Ley razonablemente breve. Consta de 35 artículos, distribuidos en cinco Capítulos: Disposiciones Generales, De las Indemnizaciones, Del Procedimiento, De la Concurrencia, y Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores

(11) \$395'132,131.00 pesos mexicanos. Equivalente a aproximadamente 26,3 millones de euros.

Públicos. A través de tales disposiciones legales, que en gran medida recogieron la mejor experiencia española en la materia, se estima que se favorecerá la debida aplicación de la institución de la responsabilidad patrimonial en México; en la inteligencia que necesariamente se llevó a cabo una amplia revisión del Derecho comparado, respetando la propia tradición jurídica mexicana.

Es importante señalar, sin embargo, que, lamentablemente, el capítulo referente al procedimiento presenta errores técnicos significativos ya que, en aras de establecer un mayor rigor en el tratamiento y resolución de las reclamaciones, el legislador confundió la vía administrativa con la vía contenciosa-administrativa, lo cual sin duda traerá problemas interpretativos y de aplicación de la Ley. Seguramente, este capítulo tendrá que ser modificado en breve y ajustarse a la iniciativa original aprobada por el Senado de la República.

Baste la enunciación de las características fundamentales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado aquí enunciadas para dar por finalizada esta colaboración; no sin antes concluir que, gracias al esfuerzo perseverante de personas convencidas de que la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado es una pieza clave del Estado de Derecho, México cuenta hoy con un auténtico *Sistema Jurídico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*.

Viernes 31 de diciembre de 2004 DIARIO OFICIAL (Primera Sección) 51

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

LEY Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—
Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus
habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

«EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Artículo primero.—Se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del
Estado, para quedar como sigue:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Artículo primero.—Se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del
Estado, para quedar como sigue:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.—La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran 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 esta Ley, se entenderá 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.

Artículo 2.—Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Fe-

deral, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

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

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

Artículo 3.—Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos 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 y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

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

Artículo 5.—Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

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 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 presente Ley.

Artículo 6.—Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

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, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados 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.—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 presente Ley.

Artículo 9.—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 Federal y los principios generales del derecho.

Artículo 10.—Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

CAPÍTULO II DE LAS INDEMNIZACIONES

Artículo 11.—La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y
3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

Artículo 12.—Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

Artículo 13.—El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Cód-

go 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 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 lo que 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.

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

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.

Artículo 15.—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 irregular del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. 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 16.—Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quien deberá llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

CAPÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 17.—Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

Artículo 18.—La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encon-

trare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Artículo 19.—El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de a lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

Artículo 20.—La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

Artículo 21.—El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Artículo 22.—La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 23.—Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio 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 dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 24.—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.

Artículo 25.—El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo 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.

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, a través del cual se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

Artículo 26.—Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

CAPÍTULO IV DE LA CONCURRENCIA

Artículo 27.—En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de esta Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo los de sus órganos administrativos descentrados;

b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otros responderán de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, 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, y

e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.

Artículo 28.—En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Artículo 29.—En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

Artículo 30.—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 las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario.

CAPÍTULO V

DEL DERECHO DEL ESTADO DE REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 31.—El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y 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 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 32.—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. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Artículo 33.—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.

Artículo 34.—La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Artículo 35.—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 Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

Artículo segundo.—Se derogan el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 33.—(Se deroga).

Artículo 34.—...

...
(Último párrafo se deroga).

Artículo tercero.—Se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 1927.—(Se deroga).

TRANSITORIOS

Primero.—La presente Ley entrará en vigor el 1.º de enero del año 2005.

Segundo.—Los asuntos que se encuentren en trámite en los entes públicos federales, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.—Dip. **Manlio Fabio Beltrones**, Presidente.—Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.—Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.—Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaría.—Rúbricas.»

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de dos mil cuatro.—**Vicente Fox Quesada**.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.—Rúbrica.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete, CD-ROM o por correo electrónico, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005: 90).
- 5. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 6. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista* los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 7. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00166

18,00 €