

ANEXOS

- **INICIATIVA DE DECRETO QUE PROPONE MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**
- **INICIATIVA DE DECRETO QUE PROPONE MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL ASÍ COMO ADICIONAR UN DUODÉCIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 16, UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113, UNA FRACCIÓN VIII AL ARTICULO 116, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA BASE QUINTA, APARTADO C, DEL ARTICULO 122, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**
- **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (APROBADO EL SÁBADO 29 DE ABRIL DEL 2000)**

ANEXO I

Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad comprendida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 postula, entre sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Los mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.

Se ha considerado que para hablar propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

- La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos -o garantías individuales- de los gobernados;
- El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos, y
- Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

A ochenta y dos años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, a consecuencia de la actividad que realiza el Estado -sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita- se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo, que colme tal deficiencia.

Las acciones que más se han acercado hacia la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado con las características señaladas, datan del año de 1941, cuando de una manera plausible pero insuficiente, se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que fue abrogada en 1988 por falta de operatividad técnica.

También existen diversos ordenamientos legales que, sin responder a una misma base jurídica sistemática y bien justificada, prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, y el propio Código Civil, en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; y finalmente, la Ley de Vías Generales de Comunicación que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, si bien la parte conducente de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, aunque esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de responsabilidad objetiva.

La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado -que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida-, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabili-

dad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

Cabe apuntar que dicha reforma no resuelve completamente el problema, toda vez que son posiciones hoy superadas por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el Derecho Administrativo, ya que la responsabilidad "solidaria" postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

En la actualidad, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, tienen como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria-previsto en los códigos civiles-, así como un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos -previsto en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos-, que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, mas no constituye un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos. Estos sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.

En efecto, entre las dificultades que la teoría de la culpa ha encontrado respecto de su pretendida aplicación a las acciones u omisiones ilícitas de la Administración Pública y más precisamente dicho de sus servidores públicos, son las siguientes:

- La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de "daños impersonales o anónimos" -casos cada vez más frecuentes en una Administración Pública compleja y tecnificada- ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;
- La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir

injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes, que por otra parte son largas y difíciles, o bien ejercer presiones en "vías de hecho";

●La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y

●La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.

Por otra parte, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece más que un aparente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el orden jurídico administrativo. En realidad se mejora el sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, aunque no resuelve con suficiencia el problema, ya que la responsabilidad administrativa del servidor público, aunque se relaciona para efectos de la repetición del Estado en contra del servidor público que haya resultado responsable, es distinta a la responsabilidad patrimonial del Estado propiamente dicha.

En efecto, el sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos -no a los daños derivados de actuación lícita-; además, no se establece un verdadero régimen de responsabilidad "directa" del Estado, ya que aun cuando en el artículo 77-bis se establezca la posibilidad de acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas "directamente" reconozcan la responsabilidad de indemnizar, no se trata de responsabilidad "directa" del Estado, toda vez que para demandar a éste es indispensable que los particulares hayan denunciado los hechos y se haya seguido el procedimiento respectivo en contra del servidor público y que a este último se le haya declarado responsable.

Desde luego, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad: uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica que implícitamente ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al considerar que si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica.

En tal virtud, Señores Secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.

Derivado de lo anterior, la iniciativa que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

- El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y
- La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de *ponderación* al indicar que "todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma *proporcional y equitativa*", con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

En efecto, difícilmente podemos reflexionar en los principios de equidad o solidaridad social que informan a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que nos induzcan a pensar en la posibilidad de otorgarle a la misma una participación en la tarea redistributiva del Estado, en razón de que no es igual el impacto negativo a

un patrimonio personal abundante que a uno exiguo, si pensamos que la afectación proporcional en el primer caso es menor que en el segundo.

Lo anterior, no significaría en forma alguna que la existencia de un patrimonio mediano o alto no deba ser objeto de restitución integral como consecuencia de su afectación antijurídica imputable al Estado. Significa más bien que habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen; en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos.

A primera vista pudiera pensarse que esta propuesta conculca el principio de igualdad. Sin embargo, para que opere realmente esta garantía y se pueda invocar su violación por una disposición legal que conceda un tratamiento más favorable a quienes menos tienen, tendría que acreditar el quejoso respectivo que él está situado exactamente en idéntica circunstancia respecto de aquél o aquéllos que reciben una indemnización mayor. Es decir, bajo la garantía de igualdad se debe "dar igual trato a los iguales y desigual trato a los que son desiguales". Con base en lo anterior, la propuesta que en esta iniciativa se incluye, resulta conforme con el principio de igualdad, en cuanto a que se estaría dando igual tratamiento a quienes se encuentren en idénticas circunstancias.

Lo importante es que, más allá del significado de la igualdad ya comentado, ha sido preciso identificar un parámetro conforme al cual pueda establecerse la categorización de las personas, atendiendo a un criterio de justicia. Sabemos que los criterios de justicia varían de una época a otra y de un país a otro. Por ello se ha considerado pertinente referir o adoptar como criterios de ponderación de las indemnizaciones los de la proporcionalidad y equidad que, en última instancia, forman parte del significado de indemnización justa.

Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otras.

Asimismo, la iniciativa prevé que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales a quienes se les otorgaría la facultad de dirimir las controver-

sias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por lo que hace a su actividad administrativa- se establezca bajo una jurisdicción única -la contencioso-administrativa-, con lo cual se evitaría que el discernimiento de competencias se convierta en un "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa, para reclamar la indemnización correspondiente en contra del servidor público que haya inferido daños y perjuicios a un particular.

A fin de propiciar la efectividad de estas reformas constitucionales, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del presente Decreto, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente iniciativa, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer el debido cumplimiento de este Decreto. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo.

La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de "aseguradora universal", ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Además, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se someten a consideración de esta Soberanía, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, 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, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en la genuina expresión del Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.

En virtud de lo anterior, y en ejercicio de la facultad establecida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto

De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113.-.....

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer al debido cumplimiento del mismo.

TERCERO.- Las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias

derivadas de la aplicación del ordenamiento referido, en caso de que no se hayan instituido los tribunales de lo contencioso-administrativo que señalan los artículos 73, fracción XXIX-H y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Distrito Federal, a los 22 días del mes de abril de 1999
Dip. Marcos Augusto Bucio Mújica.

Dip. Miguel Quiroz Pérez, Dip. Rafael Ocegüera Ramos (rúbricas).

Publicado en la Gaceta Parlamentaria del Palacio Legislativo de San Lázaro, del 22 de abril de 1999, Número 249, Año II

ANEXO II

Los suscritos Diputados a la LVII Legislatura, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71-II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55-II, 56 y 62 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esa H. Cámara de Diputados, la presente **INICIATIVA PARA ADICIONAR** un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la BASE QUINTA Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley Fundamental.

Según GABINO FRAGA, "El principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que solo excepcionalmente, y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado". (GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, 31ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Página 416).

Que entre los casos de excepción, afirma, están únicamente: el de expropiación por causa de utilidad pública; el de los daños causados por la revolución, y el de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso previsto por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal.

Que de acuerdo con este precepto, "El Estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que debe exigirse previamente a éstos, en lo personal, la reparación procedente... Además, esa **responsabilidad subsidiaria** parece no estar establecida mas que **para el caso de que exista culpa de parte del funcionario**, puesto que el precepto de que venimos hablando se encuentra dentro del capítulo del Código Civil relativo a "**las obligaciones que nacen de los actos ilícitos**". (G. FRAGA. Op. Cit. P.418).

Lo anterior, "hace pensar fundadamente que la legislación mexicana se ha mantenido en una situación de atraso tal que bien puede decirse que no se ha logrado en nuestro país un verdadero Estado de Derecho...". (G. FRAGA. Op. Cit. P. 419).

Sin embargo, considera que se dió un paso hacia adelante con la **Ley de Depuración de Créditos de 1941**, al establecer ésta la **responsabilidad directa, no subsidiaria**, del Estado; pero exige que haya **culpa** de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; y que esto "coloca al Derecho público en una situación de atraso respecto del Derecho civil que reconoce la responsabilidad por riesgo creado"

Por su parte Antonio Carrillo Flores, ve la necesidad de regular adecuadamente la responsabilidad del Estado, existiendo obstáculos reales muy grandes para su adopción. Concluye: "Me parece una utopía pensar, por ejemplo, que llegue a aceptarse en un futuro cercano la responsabilidad objetiva". (ANTONIO CARRILLO FLORES. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, S.A., México 1973. Segunda Edición. P.23.).

Las opiniones de los citados Juristas, fueron vertidas antes de las reformas a los artículos 1927, 1928 del Código Civil Federal, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que aportaron avances, pero no en forma substancial, respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En efecto, a partir de la citada reforma de 1994 (Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero del citado año), la norma jurídica que estaba contenida en el artículo 1928, ahora se encuentra en el artículo 1927, cuyo texto vigente, dice: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y **perjuicios** causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. **Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos en los que sólo podrá hacerse efectiva** en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

Por su parte, el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, reformada en enero de 1994, establece:

“Cuando el procedimiento administrativo disciplinario que haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

“El Estado podrá repetir a los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

“Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

Como bien afirma el jurista mexicano ALVARO CASTRO ESTRADA, “De las reflexiones aludidas podemos concluir que las modificaciones al anterior artículo 1928 no introducen cambio substancial al régimen existente desde 1928 año de la expedición del Código Civil vigente-, que nos invite a claudicar de nuestra pretensión de coadyuvar al convencimiento general sobre la necesidad de contar con un sistema moderno y ponderado, de responsabilidad patrimonial del Estado, sustentado en principios más propios a su naturaleza, como son los de carácter administrativo. En realidad se advierte que la *ratio legis* de la reforma es de carácter penal y no se pretendió establecer un régimen de responsabilidad directa del Estado por la actuación de sus agentes públicos...”. (RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Ed. Porrúa, 1ª edición, 1997, pág. 202).

Por lo que respecta al artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el autor últimamente citado, opina:

“1.- El sistema únicamente se refiere a la **actuación anormal o ilícita** de los servidores públicos; **excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos puedan**

ocasionar con su actuación normal o lícita. Para estos últimos casos, la Ley no prevé reparación alguna en favor de los particulares lesionados.

“2.- Es indispensable que para estar en posibilidades de obtener reparación del Estado, **los particulares lesionados hayan iniciado el procedimiento administrativo disciplinario** establecido en los artículos 64 y siguientes de la Ley.

“3.- Es requisito también que la autoridad competente haya determinado la responsabilidad individual del servidor público; por lo que el sistema no reconoce la llamada **“falta anónima”**, que es aquella que se presenta cuando no es posible individualizar la falta personal de uno o varios servidores públicos, pero que sin embargo, se pueden acreditar los daños y perjuicios efectivamente acaecidos en contra de la persona o el patrimonio de los particulares. Frente a una situación de esta índole, no habría posibilidad de reparación alguna.

“4.- El precepto tiene el mérito de que, en vía administrativa, se pueda reconocer la responsabilidad de indemnizar y ordenar el pago correspondiente, sin tener la necesidad de acudir a la instancia judicial o a cualquier otra. En este último supuesto cualquier otra- el legislador muy probablemente haya pensado en los tribunales contencioso-administrativos, como el Tribunal fiscal de la Federación, que como sabemos, tuvo competencia para conocer de la responsabilidad del Estado. Al respecto habría que agregar que el precepto en comentario, no excluye la posibilidad de dirimir una controversia de determinación de responsabilidad e indemnización ante instancias jurisdiccionales, sólo apunta que éstas no son indispensables para que los particulares puedan obtener la indemnización que soliciten; cumplidos, evidentemente, los demás requisitos.

“5.- El segundo párrafo del artículo 77 bis, reitera una disposición establecida en el ahora artículo 1928 del Código de Procedimientos Civiles Civil, el cual señala que: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados y funcionarios y operarios, **puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”**. Lo que no lo hacía, por tanto, indispensable.

“6.- En reiteración de lo dicho en el punto número 3, **se deja a salvo a favor de los particulares el derecho de acudir, a su elección, a la vía administrativa o judicial**, en los supuestos de que el Estado niegue la indemnización solicitada o si está en desacuerdo con el monto indemnizatorio, por considerar que no satisface la cuantificación de los daños y perjuicios resentidos en su persona o patrimonio.

“7.- El cuarto párrafo establece una hipótesis singular, toda vez que prevé la manera de resolver la cuantificación y pago de los daños y perjuicios que se deriven de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, que haya sido aceptada por el Organismo del Estado a quien se haya formulado la recomendación respectiva. Esta nueva situación permite apreciar la amplitud del alcance que progresivamente va teniendo en nuestro orden legal la Comisión de Derechos Humanos. Nosotros pensamos que la “intromisión” de la Comisión en este ámbito de la responsabilidad patrimonial, es consecuencia de no haber previsto con mayor cuidado los derechos y procedimientos propios de esta institución; y que por ende, la Comisión **está supliendo o colmando un espacio que nuestra realidad cotidiana exigía cubrir de manera justa y equitativa.**

“8.- El nuevo sistema tiene el mérito de superar el viejo problema relativo a la “insolvencia” de los funcionarios y empleados de la Administración Pública, habida cuenta de que se establece ahora que los particulares pueden “acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) para que ellas *directamente* reconozcan la responsabilidad de indemnizar”, aun cuando como hemos dicho **deba substanciarse previamente el procedimiento administrativo disciplinario y, desde luego, que **en éste se resuelva la responsabilidad personal del servidor o servidores públicos involucrados.** Es esto último, es decir, **la necesidad de seguir el procedimiento disciplinario previo, lo que no nos autoriza a hablar de un régimen de responsabilidad directa en México,** a partir de la reforma legislativa que comentamos.**

En efecto, en el ámbito de la doctrina sobre el tema de la responsabilidad del Estado, un sistema de responsabilidad directa y objetiva es aquél que, **sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconoce su responsabilidad directa** e indemniza cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los particulares que no tengan el deber jurídico de soportarlos, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes; de aquí su calificación de responsabilidad objetiva. Lo anterior, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra los servidores públicos que ahora sí-, sean hallados responsables por faltas graves como comentaremos mas adelante-, de acuerdo a los procedimientos y estándares de los servicios que presten.

“9.- Otro de los asuntos que no queda suficientemente resuelto, es el relativo a la doble legislación que regula la responsabilidad del Estado: la civil (responsabilidad subsidiaria y solidaria) y la administrativa (responsabilidad indirecta y subjetiva). Esta situación no sólo nos pone frente al problema de la “competencia” al cual haremos mayor referencia en otro momento-, sino a su contradicción teórica; principalmente en lo que hace a **la arcaica responsabilidad subsidiaria del Estado**

que supone como cualquier otro patrón,-, la obligación de reparar los daños de los funcionarios y empleados no la propia-, en los casos en que los servidores públicos no puedan hacer frente a su obligación reparadora por razones económicas. En otro intento anterior para resolver esta problemática, se optó por derogar el dispositivo civil en materia de responsabilidad del Estado como se comentará mas adelante cuando nos refiramos a las propuestas de Antonio Carrillo Flores, dentro del inciso D-. Esta vez no hace referencia expresa alguna, aun cuando podría interpretarse que las disposiciones civiles que se opongan al nuevo sistema se encuentran implícitamente derogadas por ser anteriores, lo cual conllevaría otro serie de dificultades. Sin embargo, tal interpretación tampoco es procedente, en razón de que sorprendente, más que complementariamente- ambas reformas se efectuaron en el mismo decreto reformatorio, expedido y publicado en igual tiempo. Nosotros estamos a favor de un único procedimiento que facilite al lesionado la obtención de la reparación indemnizatoria a la que por justicia y equidad tiene derecho.

“10.- De estos comentarios se desprende que a partir de 1994 se confirma el hecho de que aunque de manera distinta a la precedente- contamos en México con un sistema de responsabilidad **patrimonial de carácter indirecto. No ya en el sentido que deba declararse la insolvencia del agente del Estado para que éste responda subsidiariamente de acuerdo a lo que establece el Código Civil, sino en cuanto a **que se exige un procedimiento previo que responsabilice a los autores de los daños acaecidos, para poderle exigir al Estado la reparación correspondiente.****

“11.- Faltaríamos al sentido de la objetividad si no dijéramos y ratificáramos aquí, que la adición legislativa que venimos comentando en estos once puntos, es de suma importancia; **mas faltaríamos a la verdad también si aceptáramos que fue suficiente lo anterior para incorporar un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado con la objetividad y amplitud deseable que el Derecho Administrativo y la experiencia de la doctrina extranjera nos proporcionan como guía para consolidar el nuestro. Además, pensamos que es mucho mas lo que se puede lograr para perfeccionar diversos aspectos regulatorios de la responsabilidad patrimonial del Estado, tales como las excepciones de responsabilidad, requisitos del daño, relación de causalidad entre el daño sufrido y su imputación a un órgano del Estado, características de la indemnización, etc., que estudiaremos en los capítulos posteriores de la presente investigación”. (ALVARO CASTRO ESTRADA. Op. Cit. Págs. 209, 210, 211, 212 y 213).**

“Desde el punto de vista técnico jurídico, en la actualidad contamos con una dualidad de sistemas de responsabilidad del Estado: uno de naturaleza civil y otro de naturaleza administrativa. El primero, de carácter subjetivo e indirecto, generalmente subsidiario y excepcionalmente solidario. El segundo, también de carácter subjetivo e indirecto, mas no subsidiario o solidario”. (ALVARO CASTRO ESTRADA. Op. Cit. Pág. 251).

Por nuestra parte estimamos que otro caso, además del contemplado en la reforma de 1994 al artículo 1927 del Código Civil, en que el Estado debe responder directamente de los daños que se ocasionen, es tratándose de la responsabilidad objetiva por riesgo creado en que pudiera incurrir, por el uso de instrumentos, mecanismos, aparatos o substancias peligrosas, en los términos de los artículos 1913 y 1915 del Código Civil Federal, con la salvedad de que en la responsabilidad objetiva por riesgo creado, no hay obligación de pagar el daño moral, según criterio de la Suprema Corte de Justicia, ya que la reparación del daño solo procede cuando se trata de hecho ilícito, siendo esta otra insuficiencia legal que debe resolverse.

Debemos descartar por completo la tesis que considera que cuando el funcionario público ejerce abusivamente su función, no es el Estado el que actúa sino el servidor público y, por lo tanto, el Estado no debe responder de los daños causados por aquél, ya que el citado precepto solo obliga al Estado, sostienen los defensores de dicha tesis, a responder de los daños causados por sus funcionarios "en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas", y si el funcionario actúa ilícitamente ya no estaría ejerciendo sus funciones, ya que el Estado "solo puede actuar dentro de los límites legales". Nada más falso. De aceptarse esta tesis, solo se podría exigir al Estado el resarcimiento de los daños cuando los funcionarios actuasen lícitamente y conforme a las facultades que la ley les concede, Y es que el ejercicio de la función puede ser apegado a la ley o contravenirla. Véase que el precepto habla del **ejercicio** de las atribuciones y no de **cumplimiento**. Por tanto, las atribuciones del Estado pueden ejercerse con apego a la normatividad jurídica o violentando el orden legal.

De pensar que cuando el funcionario actúa sin apegarse a derecho, es él quien personalmente está obrando por cuenta propia, y no el Estado, se rompería con todo el sistema de defensa que la ley otorga a los particulares, por los actos ilícitos de los titulares de los órganos, porque entonces los actos de autoridad que fuesen violatorios de las garantías individuales, no sería el Estado quien estaría transgrediendo tales derechos, sino el funcionario en lo personal, siendo en consecuencia improcedente el amparo, ya que tal medio de defensa no procede contra actos de particulares. Lo mismo sucedería con los demás medios de defensa que concede el orden jurídico a los individuos.

De lo expuesto se llega a las siguientes conclusiones:

1.- El artículo 1927 del Código Civil establece un sistema de responsabilidad obsoleto, en cuanto que **no contempla la responsabilidad directa** del Estado por los daños que ocasionen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, **además exige que haya culpa** en los actos y omisiones de los funcionarios, pues se encuentra

comprendido en el capítulo denominado "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos". A partir de la reforma de 1994, hubo un avance aunque no substancial, al establecer la responsabilidad **solidaria** del Estado cuando sus servidores públicos incurran en **actos ilícitos dolosos** y causen daños y perjuicios. Subsistiendo el régimen de responsabilidad **subsidiaria** del Estado **en todos los demás casos**, en los que solo podrá hacerse efectiva dicha responsabilidad una vez que se haya demostrado la insolvencia del servidor público causante de los daños y perjuicios.

2.- En cambio, cuando el Estado incurra en responsabilidad objetiva por riesgo creado, debe responder **directamente** de los daños y perjuicios que ocasione. Esta responsabilidad tiene fundamento en el artículo 1913 del Código Civil Federal, en la que los servidores no ejercen ninguna función pública, por lo que no es aplicable el artículo 1927 que prevé como presupuesto esencial que los daños se causen en el desempeño de la función pública que tienen encomendada.

3.- El Estado responde **directamente** por los daños que ocasionen sus funcionarios siempre que haya **culpa** en los actos u omisiones en que incurran, conforme a lo establecido por el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos de 1941. Pero esta ley ya fue abrogada (D.O.F: 14 de enero de 1988), en cuyo artículo 10, párrafo segundo establecía: *"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"*.

4.- Tanto el artículo 1927 del Código Civil, como el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se **sustentan en la teoría de la culpa**, la cual debe ser ya desplazada de los textos legales para dar cabida a la **teoría del perjuicio** o del **daño objetivo**, la que ya no toma en cuenta la conducta subjetiva del agente. Por tanto, el Estado debe responder de los daños que cause al patrimonio de las personas aún cuando sus funcionarios, en el ejercicio del poder público, incurran en actos u omisiones **sin culpa alguna**, en virtud de que el Estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación una multiplicidad de riesgos. (GABINO FRAGA. Op. Cit. Pp. 420 y 421). Además de que la persona no tiene el deber jurídico de soportar un quebranto en su patrimonio, aunque el funcionario obre lícitamente. De lo contrario se rompería el principio de igualdad de los individuos frente a las cargas públicas.

5.- La teoría de la culpa no debe ser el fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado, sino la lesión antijurídica en sí misma, con independencia de cualquier elemento subjetivo. Lo que importa para dar fundamento a la responsabilidad del

Estado es el daño en sí mismo, por ser antijurídico, pues quebranta los principios de equidad, de igualdad y el bien común, por no tener el particular la obligación de soportar los daños que se le ocasionan en sus bienes. De no ser así, sería contrario a la justicia y a la igualdad el que los particulares tuvieran que soportar los daños que se les ocasionaran en su patrimonio, quedando en situación de injusta desventaja respecto de los demás miembros de la sociedad.

Por todo ello no se justifica el régimen de responsabilidad subsidiaria que aún subsiste en el artículo 1927 del Código Civil Federal, ni tampoco el régimen contemplado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por ser un sistema de responsabilidad subjetiva e indirecta.

6.- Sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues solo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado. La responsabilidad Estatal debe ser directa no subsidiaria, superando así el sistema en vigor que obliga a los particulares a demandar primeramente a los funcionarios públicos, de los daños que les ocasionen con su actuación, y hasta que acrediten su insolvencia, pueden los afectados demandar al Estado el pago de esos daños. Esta responsabilidad subsidiaria no se justifica ya. Y si bien se dio un avance importante con la reforma de 1994 al artículo 1927 del Código Civil Federal, al establecer la responsabilidad solidaria del Estado y sus servidores públicos, **pero solo tratándose de actos ilícitos dolosos**, subsistiendo la responsabilidad subsidiaria del Estado **en todos los demás casos**, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios que ocasionen.

En la Gaceta Parlamentaria de fecha 22 de abril de 1999, aparece publicada la Iniciativa de algunos Diputados del Partido Revolucionario Institucional, para modificar la denominación del Título Cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal iniciativa, sin citar ninguna fuente doctrinal, se fundamenta primordialmente en las tesis defendidas por el Jurista ALVARO CASTRO ESTRADA en su obra "Responsabilidad Patrimonial del Estado", Editorial Porrúa, Primera Edición, 1997, y la propuesta de los legisladores de adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de nuestra Ley Suprema, es exactamente la misma que hace el prenombrado Jurista (Op. Cit., págs. 177 y 494).

Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos.

Sin embargo, el derecho a que se reparen los daños y perjuicios que el Estado cause en el patrimonio de los particulares, debe estar consagrado como **garantía individual**, sin perjuicio de que la obligación del Estado para resarcir los daños esté también contemplada en la parte orgánica de la Constitución General de la República. Como las garantías individuales valen ante todo tipo de autoridades, ya sean Federales, Estatales o Municipales, la correlativa obligación de pagar los daños la tendrán la Federación, el Distrito Federal, Los Estados y los Municipios.

Por todo lo anterior, proponemos establecer como garantía individual y como obligación del Estado, un sistema de responsabilidad directa para que el Estado responda de los daños y perjuicios que con su actividad, ocasione en el patrimonio de los particulares.

Debe por ello, adicionarse un párrafo más, el duodécimo, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 16...

....

Toda persona recibirá una indemnización equitativa cuando, con motivo de la actividad del Estado, sufra un daño en sus bienes o se afecten sus derechos. La obligación del Estado de resarcir los daños y perjuicios será directa". El interesado, antes de acudir al amparo, deberá agotar los recursos y procedimientos que la ley establezca, para hacer efectiva dicha indemnización.

Para complementar la anterior garantía constitucional, debe establecerse en la parte orgánica de la Constitución y en la relativa a "Los Estados de la Federación y del Distrito Federal", la norma que obligue a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, a indemnizar en forma equitativa, cuando con motivo de la actividad de sus servidores públicos, los particulares sufran daños en sus bienes o en sus derechos. Por tanto, proponemos se adicione el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una fracción VIII, que debe decir:

"Artículo 116...

VIII.- Los Estados y sus Municipios indemnizarán en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasionen a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Dicha responsabili-

dad será directa. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados, serán competentes para conocer de las controversias en que se reclamen, a Estados y Municipios, el pago de la indemnización correspondiente".

Se propone adicionar un tercer párrafo a la BASE QUINTA, apartado C, del artículo 122 constitucional, para decir lo siguiente:

"El Distrito Federal indemnizará en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicha responsabilidad será directa. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se refiere esta base, será competente para conocer de las controversias en que se reclamen el pago de la indemnización correspondiente."

Se propone modificar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"TITULO CUARTO.
DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y
PATRIMONIAL DEL ESTADO".**

Se propone adicionar el artículo 113 de la Constitución General de la República con un segundo párrafo para quedar como sigue:

"La Federación responderá directamente por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a los bienes y derechos de los individuos. Estos tienen derecho a ser indemnizados en forma equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que expida el Congreso de la Unión".

TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los Tribunales Fiscales de los Estados, serán competentes para conocer de las controversias en las que se exija el pago de la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños y perjuicios que ocasionen a los particulares en sus bienes y derechos, en aquellos Estados en los que aún no se hayan establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

ANEXO III

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, y suscrita por los diputados Marcos Bucio Mújica, Miguel Quirós Pérez y Rafael Ocegüera Ramos, todos integrantes del Partido Revolucionario Institucional. En dicha iniciativa se propone modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, y el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del Estado.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, fue turnada el 16 de junio de 1999, la iniciativa presentada el mismo día, y suscrita por los diputados Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan Bueno Torio, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez Hernández, Edgar Martín Ramírez Pech, Ricardo Ortiz Gutiérrez, Joaquín Montaña Yamuni, Margarita Pérez Gavilán Torres, Francisco Javier Reynoso Nuño, Gloria Ocampo Aranda, Julio Faesler Carlisle y Jorge López Vergara, todos ellos integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. En dicha segunda iniciativa se propone modificar la denominación

del Título Cuarto de la Constitución General, así como adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta, Apartado C, del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones, con fundamento en las facultades que le otorgan los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, a partir de los siguientes

Antecedentes

1. Las iniciativas mencionadas en el proemio, que se presentan a consideración y dictamen, tienen como objeto central establecer la responsabilidad patrimonial del Estado sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares, conforme a la evolución que han ido teniendo estas instituciones tanto en nuestro derecho como en el derecho comparado. En ellas se propone elevar a rango constitucional esta institución, que los iniciadores denominan "garantía de integridad patrimonial", a favor de los particulares en contra de la actividad dañina que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular de la función pública del Estado.

2. En ambas iniciativas se hace mención a nuestros antecedentes legislativos, en los que se encuentran diversas disposiciones que reconocen la responsabilidad del Estado, cuando por su actividad cause daños o perjuicios a los particulares.

Dentro de estas disposiciones se encuentran el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, que establece la responsabilidad civil del Estado; la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, respecto a la responsabilidad por extravío de mercancías en depósito; la Ley de Aviación Civil que derogó en la parte conducente a la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que recoge el principio de responsabilidad directa del Estado, pero condicionada a la previa responsabilidad administrativa del servidor público. También cabe señalar que, desde 1994, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contempla la responsabilidad patrimonial del Estado como gasto público.

No debe dejarse de mencionar, como se hace en ambas iniciativas, dentro de los antecedentes de esta institución jurídica en nuestro Derecho, a la Ley de Depuración de Créditos de 1941, que aunque señalaba la responsabilidad patrimonial directa del Estado, por falta de operatividad práctica, se abrogó en 1988.

3. A pesar de estos esfuerzos legislativos, hay que reconocer, tal como se señala en la fundamentación de las iniciativas en estudio, que no contamos con un auténtico

sistema de responsabilidad patrimonial del Estado; lo anterior supone un rezago en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y por ende del Estado de derecho. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala, como uno de sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que haya una aplicación igualitaria de la ley, y en donde, la impartición de justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

4. Nuestro actual sistema de responsabilidad del Estado se basa en los principios civiles de la culpa y establece una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general; la responsabilidad solidaria se establece únicamente para el caso de dolo en la actuación del servidor público. No obstante lo anterior, en este sistema se adolece de un procedimiento eficaz para que el particular obtenga un resarcimiento por el daño causado, cuando no tenga la obligación jurídica de soportarlo. En la iniciativa presentada por la fracción del Partido Revolucionario Institucional, se detallan como principales dificultades para la reparación del daño, en un sistema basado en la teoría de la culpa del servidor, como ha sucedido en nuestro Derecho hasta ahora, los siguientes: a) la imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa; b) la dificultad de probar la culpa o el actuar ilícito del servidor público; y, c) el hecho de que en este sistema no se protege a los particulares por los daños que se causan en el actuar lícito o normal del Estado.

5. Por las razones apuntadas en los numerales anteriores, la evolución del Estado de derecho a nivel internacional ha ido afirmando la importancia de establecer un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, como una de las bases de la justicia en el derecho público. Los autores de las iniciativas consideran que nuestro sistema jurídico debe responder a estos avances en los sistemas de protección al particular.

6. Es necesario advertir que las razones que se han esgrimido, en México, en contra de establecer la responsabilidad directa del Estado, se encuentran fundadas en las dificultades económicas que supone sufragar los montos de indemnización. Este temor, sin duda justificable, no se sostiene actualmente frente a la necesidad de hacer prevalecer el Estado de derecho.

De acuerdo con los antecedentes anteriores esta Comisiones Unidas que dictaminan pasan a exponer sus

Consideraciones

A. Los miembros de estas Comisiones que someten el presente dictamen a la aprobación de la Cámara de Diputados, como órgano integrante del Poder Revisor de la Constitución, según lo establece el artículo 135 constitucional, presentan primeramente, en este apartado, dos consideraciones generales.

I. Coincidimos plenamente con el sentido de las iniciativas en comento, y consideramos que es plausible el propósito de integrar en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, advirtiendo que esto se ha convertido en una exigencia cada vez más reiterada; primeramente, porque la compleja conformación de la actividad del Estado requiere de sistemas sencillos y ágiles para proteger a los particulares, y en segundo término, porque la responsabilidad patrimonial, establecida de manera directa, se traduce en un mecanismo de equidad en las cargas públicas, evitando que quien sufre un daño, tenga que soportarlo inequitativamente.

Así pues, a los miembros de estas Comisiones nos parece que la reforma propuesta contribuye, sin lugar a dudas, al fortalecimiento del Estado de derecho en México.

II. Considerando que, como se mencionó en los antecedentes, ya está prevista la responsabilidad del Estado en nuestra legislación, podría parecer que no es necesaria una nueva iniciativa de modificación legal; no obstante lo anterior, cabe hacer la siguiente precisión que reafirme la conveniencia de llevar a cabo la reforma propuesta: En efecto, aunque ha habido un progreso en el tema de la responsabilidad del Estado en nuestras leyes, es de la opinión general que hacer efectiva esa responsabilidad, en nuestro país, resulta prácticamente imposible, y que son muchos los casos en los que por la actividad pública se causan daños a los particulares en sus bienes o derechos y que quedan sin resarcimiento alguno. Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del derecho público, en concreto del derecho administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado. En opinión de estas Comisiones, las iniciativas en dictamen consiguen este propósito.

B. Hechas estas consideraciones generales, los miembros de estas Comisiones, advertimos necesario puntualizar en las siguientes observaciones particulares:

I. Ambas iniciativas proponen reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional. Los miembros de estas Comisiones dictaminadoras coinciden en este punto con las iniciativas, no obstante que en algunos países la responsabilidad del Estado toma su fundamento en las leyes secundarias, sin estar consagrada en sus constituciones. Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución, es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada tanto en la legislación federal como en la de las

entidades federativas. Si no se estableciera a nivel constitucional, quedaría a discreción del legislador ordinario establecer un sistema de responsabilidad directa o subsidiaria, con lo que, en primer lugar, no se conseguiría el propósito de proteger plenamente al particular, y, en segundo término, se darían sistemas de responsabilidad distintos en cada entidad federativa, con la consiguiente inequidad e inseguridad jurídica. Por estos motivos, estas Comisiones consideran que las bases de la responsabilidad del Estado deben establecerse a nivel constitucional.

II. Para referirnos a la ubicación constitucional que debe tener esta institución jurídica, consideramos pertinente apoyarnos en la división que la doctrina establece entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. La parte dogmática contiene los derechos fundamentales de la persona, que el ordenamiento jurídico constitucional establece y garantiza. La parte orgánica, como su nombre lo indica, crea a los órganos de gobierno y les otorga facultades, buscando "organizar" y estructurar el ejercicio del poder público.

En las iniciativas presentadas se propone incluir esta institución, tanto en la parte orgánica, reformando, entre otros, el artículo 113 de la Constitución, como en la parte dogmática, proponiendo una adición al artículo 16 constitucional. A este respecto, estas Comisiones que dictaminan, consideran que es preferible ubicar esta institución en la parte orgánica de la Constitución, y no en la parte dogmática, por las siguientes razones: a) el objetivo de la iniciativa es establecer un mandato al legislador ordinario, y por lo tanto regular, limitándola, su facultad legislativa, correspondiendo, por ende, a la parte organizativa de las funciones del Estado; b) Aunque es evidente que al establecer una obligación para la autoridad, que es la de responder por los daños causados, se otorga un derecho al particular, este derecho no pierde su categoría ni su efectividad por encontrarse en la parte orgánica de la Constitución. Es de general aceptación en la doctrina y en la jurisprudencia, que los derechos que se establecen en la Constitución gozan de la misma protección y tienen la misma jerarquía, independientemente de su ubicación formal. Atendiendo a los anteriores razonamientos, y al principio de que, por técnica legislativa, hay que evitar las reiteraciones en el texto constitucional, consideramos que no es necesario establecer la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en la parte dogmática, bastando que se incluya en la orgánica.

III. Como ya se ha mencionado, en ambas iniciativas se propone modificar el artículo 113 y cambiar la denominación del Título Cuarto, que actualmente se nombra *De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*.

En cuanto a ubicar esta institución jurídica dentro del Título Cuarto, y muy concretamente en el artículo 113, los miembros de estas Comisiones lo consideran adecuado por tratarse del título referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que finalmente son quienes llevan a cabo la actividad estatal. Coincidimos, igualmente, en la conveniencia de modificar la denominación del título, toda vez que la

responsabilidad de los servidores públicos individuales es específicamente distinta de la responsabilidad del Estado, y deben distinguirse al mencionarlas.

Existe una pequeña diferencia entre ambas iniciativas respecto a la denominación del título. En una de las iniciativas se propone denominarlo: "*De la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos*". En cambio, en la otra iniciativa, se cambia el orden de los términos y proponen como título: "*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*". Como en ninguna de ellas se argumenta la razón de adoptar uno u otro orden en los términos del título, estas Comisiones Unidas se inclinan por la segunda, es decir mantener la denominación actual y añadir la mención a la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que en realidad la mayor parte de los preceptos del Título Cuarto se refieren a lo primero, y solamente en uno de los párrafos se regulará la responsabilidad patrimonial del Estado; se respeta así la anterior denominación y las pautas de la lógica.

IV. Recogiendo la doctrina imperante, las iniciativas utilizan los términos bienes y derechos, y no solamente bienes, con el fin de proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad. Concordamos con esta terminología, tomando en cuenta que los daños no se refieren solamente a los bienes, sino que pueden darse daños, por ejemplo, morales, que deben quedar protegidos

V. En el texto de decreto de la iniciativa presentada primero en tiempo, se señala que todo aquel que sufra una lesión en sus bienes o derechos, será indemnizado de manera proporcional y equitativa. En la exposición de motivos se explica que la inclusión de estos dos términos, tiene como objetivo acotar el alcance de la indemnización, y derivan de un principio de ponderación, es decir, del propósito de buscar un equilibrio en el pago de indemnizaciones a particulares. El motivo de esta ponderación, según se advierte expresamente en la iniciativa, es doble: por un lado obedece a las limitaciones presupuestales generales, y por otro a la función que la figura de la responsabilidad patrimonial tiene en la tarea redistributiva del Estado. Es preciso añadir, como se deduce de la misma iniciativa, que la utilización de los vocablos, proporcional y equitativo, proviene, entre otras razones, de que son términos adoptados por nuestra propia Constitución, concretamente en el artículo 31 fracción IV, y sobre los que ha habido una profunda labor interpretativa.

En la iniciativa presentada segunda en tiempo, sin mayor argumentación o razonamiento, utilizan solamente el calificativo de "equidad" referida a la indemnización del Estado. No obstante que existe una diferencia entre ambas iniciativas, pues aunque en ambas se señala el término de equidad, sólo en una de ellas se añade el término proporcional, por estimar que subyace la misma motivación en ambas, y la diferencia es sólo en cuanto a los términos, estas Comisiones consideran pertinente hacer un análisis conjunto.

Para poder iniciar una consideración al respecto, resulta conveniente referirnos al significado que se ha dado a los conceptos de proporcionalidad y equidad en la

interpretación constitucional. Esto lo hacemos a sabiendas de que estos términos hacen expresa referencia a la materia impositiva y fiscal, y por lo tanto, tales definiciones, no son exactamente aplicables al tema de la responsabilidad estatal. De hecho, en los debates del constituyente del 17 no se hace una distinción entre ambos términos, y la doctrina ha considerado que la proporcionalidad y la equidad deben interpretarse conjuntamente, atendiendo a su acepción primigenia, cuyo significado es el de justicia. Sin embargo, por tratarse de una reforma constitucional, tampoco podemos desdeñar el contenido que han ido adquiriendo a través de la labor interpretativa de los tribunales constitucionales.

La proporcionalidad es un parámetro de aplicación de la ley impositiva, tomando en cuenta la capacidad contributiva del particular, es una referencia a las circunstancias particulares; en cambio la equidad exige la igualdad de trato ante la igualdad de circunstancias, pero entendiendo por estas, las condiciones más objetivas.

Con base en lo anterior y en los razonamientos que se exponen en la iniciativa, los miembros de esta Comisiones Unidas, consideramos que no es necesario incluir tales términos como parámetro de justicia en el pago de indemnizaciones, por lo siguiente: a) Por el sólo hecho de establecer que los particulares tendrán derecho a una indemnización, se implica que esta será justa, y, siendo consecuentes con su auténtico significado, que será proporcional y equitativa. En cambio, si se hace una acotación, señalando que la indemnización será proporcional y equitativa, se hará necesaria una interpretación respecto al significado de los términos en el precepto concreto, dando cabida inclusive a reducir el alcance del derecho, o, como ha sucedido en anteriores experiencias de interpretación constitucional, haciéndolo prácticamente nugatorio. En este sentido, el no incluir los términos da como resultado la consagración de un derecho más amplio y contundente, que el tratar de precisar sus alcances. b) Estamos convencidos, como lo afirman los legisladores en ambas iniciativas, que la indemnización debe estar regida por el principio de equidad, atendiendo a que esta institución pretende resolver una problemática propia de la justicia distributiva. En este sentido, en la indemnización debe atenderse a las circunstancias particulares del caso, como pueden ser la gravedad del daño, las condiciones en que se encontraba el bien que resultó dañado, la capacidad económica de la persona lesionada, el posible abuso de poder, la cuantía de los daños, el número de personas afectadas, etc. Sin embargo nos parece que corresponde a la ley secundaria establecer y regular las bases sobre las que se aplicará el principio de equidad, que, como lo afirmamos en el inciso a), quedaría implícito en el texto constitucional.

VI. El objeto de la presente iniciativa, como se ha mencionado ya en este dictamen, es establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares, y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados. Con el fin de lograr este propósito consideramos necesario, como se propone en una de las iniciativas en comento, que en el texto del artículo se señale que la responsabilidad patrimonial del Estado será directa y objetiva, de manera que el legislador quede

obligado por el texto constitucional a establecer en ley la responsabilidad directa del Estado, no pudiendo establecer un régimen de responsabilidad patrimonial subsidiaria o indirecta, pues este es precisamente el *status quo* que pretende modificarse.

Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, ya que tal daño es antijurídico por sí mismo, al quebrantar los principios de equidad, bien común e igualdad; por un imperativo de justicia se debe restablecer la igualdad que se vulnera, por lo que el Estado debe repararlo.

VII. Otra acotación que consideramos necesaria incluir, es que la responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del Derecho Público, y en ese caso el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado. Queda claro, conforme se señala en la exposición de motivos de una de las iniciativas, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etcétera, que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado.

VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideran conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: **a)** No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública; **b)** La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error judicial"; sin embargo la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial. Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían derivar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real. Un ejemplo puede ayudar a entender esto: si debido a la aprobación del presupuesto de egresos, o a la

expedición de la ley de ingresos, y en general a la política fiscal y económica, se originaran daños en el patrimonio de los particulares, como de hecho podría alegarse, y se entablaran demandas de responsabilidad patrimonial por los actos legislativos, esto legitimaría a casi todos los particulares, poniendo en peligro la capacidad presupuestal de cualquier entidad.

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.

De cualquier suerte, los miembros de estas Comisiones juzgamos que la prudencia aconseja esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.

Por lo analizado y expuesto en estas líneas, concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.

Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la administración pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroga a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.

En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.

Así pues, se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

IX. El siguiente punto a considerar es el referente a las instancias competentes para reglamentar esta institución. En la iniciativa presentada segunda en tiempo, se propone modificar los artículos 113, 116 y 122 de la Constitución, con el fin de establecer específicamente y por separado, la obligación de indemnizar por daños causados, tanto de los estados, como de los municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la opinión de estas Comisiones no es necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, porque al señalarse como un derecho constitucional para el particular, expresada, según dijimos, en su tipología, como un mandato al legislador, quedan obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, y a expedir, como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho, la legislación respectiva.

La intención de establecerlo para cada autoridad por separado, ratificándolo mediante la modificación de los artículos 113, 116 y 122, la interpretamos en el sentido de ganar en claridad y contundencia, sin embargo estas Comisiones consideran que además de no ser necesario para su obligatoriedad, iría en contra del principio de economía constitucional.

X. Tomando como base lo anterior, la reglamentación de esta institución quedaría a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de las entidades federativas, estando facultadas para expedir leyes administrativas en el ámbito de su competencia. Nos parece claro, tal como se deduce de las mismas iniciativas, que no hay necesidad de señalar expresamente la facultad de expedir estas leyes, ni hacer la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que le corresponde al órgano constituyente, toda vez que se puede aplicar sin dificultad el principio del artículo 124 constitucional. En efecto, si, como proponemos en este dictamen, se establece que la reglamentación de la responsabilidad del Estado, se hará conforme a la ley, debe entenderse que quedan facultados tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, para expedir, en el ámbito de su competencia, las leyes respectivas; es decir, en virtud de que la tipología constitucional de las adiciones que se proponen, consiste en un mandato al legislador, este se entiende dirigido a todos los órganos legislativos que integran los diversos órdenes jurídicos de nuestro Estado mexicano. Así pues, la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Federación, Estados o Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad dañina. En cuanto a los municipios, que indudablemente, según el artículo 115 constitucional, son autoridades administrativas susceptibles de responsabilidad, toca a las legislaturas locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos.

Por estas razones estamos de acuerdo, en los términos de la iniciativa, presentada primero en tiempo, que al establecer la institución jurídica de la responsabilidad

patrimonial del Estado en la forma mencionada, se están respetando las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas.

XI. Al tratarse de una responsabilidad administrativa regida por las leyes de la materia, los iniciadores proponen, con toda lógica, que sean los tribunales de lo contencioso administrativo -a nivel federal el Tribunal Fiscal de la Federación- los que conozcan de las acciones en contra del Estado por las lesiones causadas. Sin embargo, esta Comisiones Unidas consideran que no es necesario ni conveniente establecerlo a nivel primario, primeramente porque la Constitución establece en el artículo 116 fracción V que "*La Constitución y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo*", sin obligarlos a ello, por lo que cabe la posibilidad constitucional de que un Estado resuelva la competencia de sus conflictos administrativos por otros tribunales. Siendo congruentes con esta disposición constitucional, no nos parece indicado establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional. Como segunda razón, consideramos que el objetivo de la reforma constitucional es establecer la responsabilidad directa del Estado por los daños que cause en su actividad pública, bajo las bases de equidad, y no así el procedimiento específico, que es materia propia de una ley secundaria.

XII. Como final consideración, estas Comisiones Unidas se hacen conscientes de la problemática financiera y presupuestal que puede significar establecer la obligación del Estado, de indemnizar directamente a los particulares a los que cause un daño, independientemente de si su actuación es lícita o ilícita. No obstante esta realidad, consideramos, como lo señala la iniciativa, que no se busca convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal. Corresponderá al órgano legislativo establecer, bajo el principio de equidad, los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización. Esto significará que el legislador, tanto el federal como el de las entidades federativas, deberá armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad.

Es por ello que el artículo transitorio del proyecto que se somete a consideración de la H. Cámara de Diputados, señala el plazo de dos años para que la federación y las entidades federativas expidan las leyes reglamentarias correspondientes, y a su vez los municipios lleven a cabo las modificaciones necesarias en sus respectivos ordenamientos normativos para proveer el debido cumplimiento de la garantía constitucional que se propone; en el entendido de que en las tres instancias de gobierno -federal, estatal y municipal- deberá incluirse una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que se deriven de los daños ocasionados en los bienes o derechos de los particulares.

No obstante lo anterior, y con el fin de evitar un desajuste financiero contraproducente a los fines que se persiguen, estas Comisiones consideran pertinente señalar lo siguiente: a) Debido a que la modificación constitucional propuesta significa un cambio diametral en nuestra estructura jurídica y administrativa, nos parece necesario señalar

un período de *vacatio legis* suficiente, para que se corra el lógico proceso de adaptación. Nos parece que la reforma deberá empezar a regir a partir del 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; b) Con el objeto de hacer frente a las responsabilidades que se determinen, y para respetar el orden y equilibrio de los poderes, las autoridades administrativas deben señalar una partida presupuestal para el ejercicio fiscal que corresponda, que se aprobará dentro del presupuesto de cada una de las instancias de gobierno, federal, local y municipal para ese año; c) Tomando como referencia la legislación comparada, y las experiencias que nos aporta, estas Comisiones apuntan la posibilidad de que en la legislación secundaria, se estudie la capacidad financiera y se establezcan límites de indemnización según las diferentes áreas de servicio o actividad pública. Hay que tomar en cuenta que, por la naturaleza de los servicios, la cuantía de algunos daños puede ser mucho mayor en unas materias que en otras. Hacemos la aclaración que, esta posibilidad legislativa, debería respetar, en nuestro parecer, tres parámetros: el principio de equidad, la responsabilidad directa y objetiva y un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones.

Aunado a lo anterior, compartimos con los iniciadores, la perspectiva de que establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, favorece la eficiencia en los servicios, despierta la confianza en las autoridades y, por lo anterior, incentiva la inversión privada, nacional y extranjera.

Una vez expuestas las consideraciones anteriores, estimamos conveniente señalar, a manera de síntesis, las siguientes

Conclusiones:

1. Consideramos plausible y muy necesaria la reforma que se propone a esta Soberanía, con el objeto de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, a nivel constitucional.
2. Los integrantes de esta Comisiones que dictaminan hemos hecho propio el contenido esencial de esta iniciativa porque consideramos que contribuye de manera fundamental a la justicia y a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, y que por lo mismo fortalece nuestro Estado de derecho.
3. Con el fin de respetar el campo propio de la Constitución y fortalecer el fin que persiguen las iniciativas dictaminadas, estas Comisiones proponen un texto de decreto que se pretende incorporar a nuestra Constitución Jurídico Política. La responsabilidad patrimonial del Estado debe consagrarse como un mandato al legislador, federal y local, para que regule la responsabilidad directa y objetiva del Estado, manteniendo en las formas y procedimientos de indemnización los principios de justicia.

Por lo antes expuesto y fundado, nos permitimos someter a la consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como integrante del Poder Revisor de la Constitución, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 1º 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 publicación 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 al 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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril del año 2000

Por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales:

Diputados: Perales Meléndez, Abelardo, Presidente (rúbrica); Qirós Pérez, Miguel, secretario (rúbrica); Urbiola Ledesma, Felipe, secretario (rúbrica); Arceo Corcuera, Álvaro, secretario; Lavara Mejía, Gloria, secretaria; Arroyo Vieyra, Francisco Agustín; Escalante Jasso, Aracely; García de Quevedo, Juan; González Cabrera, Enoé (rúbrica); Hernández Gómez, Tulio (rúbrica); Herrera Beltán, Fidel (rúbrica); Ibarra Pedroza, Juan Enrique; Lamadrid Sauza, José Luis; Muñoz Fernández, Lourdes Angelina (rúbrica); Ocegüera Ramos, Rafael (rúbrica); Rizo Ayala, Salvador (rúbrica); Silva García, Librado (rúbrica); Trinidad Palacios, Juan Oscar (rúbrica); Alcántara Soria, Juan Miguel (rúbrica); Contreras Rodríguez, Pablo (rúbrica); Medina Plascencia, Carlos (rúbrica); Olvera Higuera, Edgar (rúbrica); Rodríguez Prats, Juan José (rúbrica); Bátis Vázquez, Bernardo; Gómez Álvarez, Pablo; Gutiérrez Cureño, José Luis; López Rosas, Alberto; Martín del Campo, José de Jesús; Sodi de la Tijera, Demetrio; Cantú Garza, Ricardo.

Por la Comisión del Distrito Federal:

Diputados: Villalobos Pérez, Esperanza, Presidenta; Solares Chávez, Miguel Angel, secretario; Segura Rangel, Sandra, secretaria (rúbrica); Jorge Durán Chávez, secretario; Arizmendi, Efraín (rúbrica); Durán Reveles, Porfirio (rúbrica); Espina von Roehrich, José (rúbrica); Faesler Carlisle, Julio (rúbrica); Cervantes Peredo, David Ricardo; Velasco Oliva, Jesús Cuauhtemoc; Noyola, David Miguel; Batres Guadarrama, Lenia; Brugada Molina, Clara Marina; De Souza Mayo, Francisco; Barnes García, Guillermo (rúbrica); Martínez Cruz, Ma. Guadalupe Francisca (rúbrica); Serrano Pérez, Humberto (rúbrica); Godínez Bravo, Miguel Angel (rúbrica); Moreno Garavilla, Jaime Miguel (rúbrica); González González, Enrique (rúbrica); Gazca, Enrique (rúbrica); Guevara Ramírez, Héctor (rúbrica); González Espinoza, Manuel; Buco Mújica, Marcos Augusto; Angeles Cerón, Miguel Esteban; Hernández Gómez, Tulio (rúbrica); De los Reyes Torres, José Ma. (Rúbrica).