

INICIATIVA PARA INCORPORAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO AL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PROPUESTA POR LA DIPUTACIÓN PRIÍSTA

Dip. Marcos A. Bucio Mújica*

Estos últimos años nuestro país se ha transformado, y sobre todo lo más importante es que la sociedad en su conjunto está comprometida con el proceso de cambio político que habrá de dar otro perfil al futuro de la nación. La presente iniciativa sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se inscribe dentro de la Reforma del Estado, misma que resulta de la necesidad objetiva de readecuar las instituciones políticas que encarnan las actividades del Estado con el desarrollo social, es decir, reformar el sector público: desburocratizarlo, tener mayor competencia y competitividad, llevar a cabo la innovación administrativa, y dotarlo de una mayor eficiencia a través del servicio civil de carrera. En esencia, hacer más dinámicas y eficaces las funciones del sector público. Recobrar la confianza.

Como lo han sostenido diversos autores, la confianza es el resultado al que se llega después de que, durante un cierto período de tiempo, las razones para desconfiar no logran encontrar sustento; de tal forma que la correcta y continua actuación del Estado y sus servidores públicos, constituyen el pilar que cimienta la confianza política en los regímenes democráticos.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad, consisten en la atención y solución por parte del primero a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Las demandas más recurrentes de la ciudadanía en materia de seguridad, empleo, salud, vivienda, educación y alimentación, integran hoy en día la razón

* Integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados

de Estado que es la máxima del obrar político. La ley motora del Estado.

En este sentido, la Reforma del Estado atiende el legítimo interés de una mayor participación de la ciudadanía, que desea ver ampliados sus derechos para lograr una mayor democracia económica y social.

La Reforma del Estado no es exclusiva del gobierno, ni de los partidos políticos, la Reforma del Estado implica lograr la participación de todos los mexicanos y mexicanas que tienen la firme convicción de construir un futuro mejor para las nuevas generaciones.

En este sentido, la Reforma del Estado implica una renovada relación entre el Estado y la sociedad, y en esa nueva relación cobra especial importancia el que el Estado responda en mayor medida por los daños y perjuicios que genera su actuación frente a los gobernados.

La iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada por los diputados la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura Federal, el 22 de abril de 1999, propone adicionar un párrafo segundo al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, con objeto de establecer y garantizar 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, 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 de lo contencioso-administrativo, cuando se originen por la actividad administrativa del estado”.

En estos términos, se substanció la propuesta de incorporar al mencionado ordenamiento supremo de nuestro Derecho Positivo Mexicano, la institución de la responsabilidad patrimonial -objetiva y directa- del Estado. Así mismo, en el cuerpo de la iniciativa se propone ampliar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se denomine: “De la Responsabilidad Patrimonial del Estado y las Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

En el proyecto se señala la necesidad que tiene el Estado mexicano de contar con esta institución jurídica a nivel constitucional, partiendo del reconocimiento, sin ambages, de que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.

De tal forma, en estricta justicia, se estima que para hablar propiamente de un auténtico Estado de Derecho, es necesario asegurar el puntual cumplimiento de los siguientes

tes aspectos básicos:

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

En la iniciativa se reconoce que desafortunadamente no hemos logrado consolidar un mecanismo que nos permita resolver el problema que se presenta, cuando como consecuencia de las actividades que realiza el Estado -sean lícitas o ilícitas- se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que este tenga la obligación jurídica de soportarlos.

El sistema propuesto tiene por objeto establecer una responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado y vendría a complementar el actual régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Dentro de las finalidades que persigue la propuesta, cabe destacar que contribuiría a mejorar progresivamente la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, ya que se estima habrá una reacción positiva y favorable en cuanto a la eficacia y eficiencia en la prestación de dichos servicios públicos.

La experiencia que se ha tenido en diversos países con la adopción del régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado, nos permite advertir que lejos de afectar negativamente las finanzas públicas permite, por el contrario, lograr ahorros económicos en función de una mayor eficiencia. Al respecto podemos señalar que en los casos de España, Francia y Alemania los resultados son satisfactorios ya que las cifras oficiales sobre el monto de las indemnizaciones que el Estado ha tenido que pagar no implican una excesiva carga financiera.

Evidentemente que los estándares de "rendimiento medio del servicio público" tendrán que variar de nación a nación, e incluso de una entidad federativa a otra; pero es razonable sostener que los esfuerzos que habrá de realizar la Administración Pública para responder con eficacia ante la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deben traducir en resultados positivos y propiciar un cambio de mentalidad entre los servidores públicos a fin de hacer más eficiente y honesta su actividad frente a los miembros de la sociedad. La insuficiencia legislativa actual en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad contra el Estado, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado y la demostra-

ción de su culpabilidad 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. El supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, sólo se surte cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

En la actualidad, esto representa un verdadero vía crucis para cualquier ciudadano, quien nunca o casi nunca logra obtener el pago indemnizatorio, porque aun cuando prospere su acción y logre probar el daño, su monto, la culpabilidad y la insolvencia del servidor público, se encuentra con la desagradable sorpresa de que no puede cobrar la indemnización porque no existe disponibilidad presupuestal para ello y, entonces tiene que enderezar de nuevo su reclamación, para que su pago sea contemplado dentro del presupuesto de egresos en el siguiente o subsiguiente ejercicio fiscal y así sucesivamente.

Ante esta situación, la iniciativa reconoce que nuestra legislación debe actualizarse para que la responsabilidad patrimonial del Estado sea plena y directa, a efecto de que el Estado sea el único responsable de efectuar el pago de la indemnización correspondiente al particular perjudicado; 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.

Desde luego que, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad -uno civil y otro administrativo- constituyen un problema de seguridad jurídica tanto para el gobernante como para el gobernado.

Por ello, la propuesta considera que resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado.

Derivado de lo anterior, la iniciativa propone incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

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

Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que se prevé en disposición transitoria que tanto a nivel federal como estatal, el legislador ordinario deberá adoptar las medidas legales correspondientes dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional. Esto permitirá que las leyes que al efecto se expidan, 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 otros aspectos.

Así mismo, las disposiciones transitorias de la iniciativa prevén que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales a quienes exclusivamente se les otorgue la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la finalidad de evitar 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.

En artículo transitorio la iniciativa dispone que la reforma deberá entrar en vigor al día siguiente de su publicación. Sin embargo, resulta conveniente prever que la entrada en vigor de las reformas constitucionales sea en el año 2002. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servidores públicos; así como para que la administración pública tenga oportunidad de revisar y corregir las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, y se pueda disponer la previsión de los recursos presupuestales para tal efecto.

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 corrupción y la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

En tal virtud, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se proponen, 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.

La sociedad y los tiempos actuales exigen de mayor responsabilidad y voluntad política por parte de todos los actores interesados en definir un proyecto de nación. No perdamos la oportunidad histórica.

Finalmente, a nombre del Partido Revolucionario Institucional deseamos reconocer en toda su valía, el esfuerzo decidido y escrupuloso que en beneficio del Derecho Positivo Mexicano ha realizado, nuestro querido amigo y distinguido jurista, el Doctor en Derecho Álvaro Castro Estrada, para el establecimiento de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.