



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO  
**100 ANIVERSARIO 1917**  
CONSTITUCIÓN

## ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 14 DE JUNIO DE 2002

<b>REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002 .....</b>	<b>2</b>
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN .....	16
III. DISCUSIÓN / ORIGEN .....	31
IV. MINUTA.....	32
V. DICTAMEN / REVISORA.....	33
VI. DISCUSIÓN / REVISORA .....	43
VII. DECLARATORIA.....	52



## REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 22 de abril de 1999

INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

(NOTA: Este proceso cuenta con dos iniciativas una del 22 de abril y la otra del 16 de junio de 1999)

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:

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

A ochenta y un 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

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 5 DE FEBRERO DE 1917  
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



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, en lugar de haberse actualizado y perfeccionado.

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 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; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito 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:

- 1) La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de "daños impersonales o anónimos" -casos cada vez más frecuentes en una Administración compleja y tecnificada- ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;
- 2) 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 vía de hecho:
- 3) 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
- 4) 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 sometemos 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:

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.

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 exíguo, 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 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 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 las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido cumplimiento. 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 esa 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 que nos confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados, sometemos 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

ARTICULO 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

ARTICULO 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 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 1999-04-21 Dip. Marco Augusto Bucio Mújica Dip. Miguel Quiroz Pérez, dip. Rafael Ocegüera Ramos (rúbricas)

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
México, D.F., a 16 de junio de 1999  
INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN)

H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión

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 sólo excepcionalmente, y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado".<sup>1</sup>

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 más 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".<sup>2</sup>

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...".<sup>3</sup>

Sin embargo, considera que se dio 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".<sup>4</sup>

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 cualquier 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..." 5

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 órgano 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 aquel 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 más 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 más adelante cuando nos refiramos a las propuestas de Antonio Carrillo Flores, dentro del inciso d). Esta vez no hace referencia expresa alguna, aún cuando podría interpretarse que las disposiciones civiles que se opongan al nuevo sistema se encuentran implícitamente derogadas por ser anteriores, lo cual conllevaría otra 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 reformativo, 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 proporciona como guía para consolidar el nuestro. Además, pensamos que es mucho más 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."6

"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 solidarios.7

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 sustancias 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 sólo procede cuando se trata de hecho ilícito, siendo ésta 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 sólo 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 "sólo puede actuar dentro de los límites legales". Nada más falso. De aceptarse esta tesis, sólo 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 apearse 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 sólo 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.<sup>8</sup>

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 sólo 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 sólo tratándose de actos ilícitos dolosos, subsistiendo la responsabilidad subsidiaria del Estado en todos 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 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 Avaro 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. 9

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 responsabilidad 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.

Diputados: Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan Bueno Torio, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez, Edgar Ramírez Pech, Ricardo Ortiz, Joaquín Montaña Yamuni, Margarita Pérez Gavilán, Javier Reynoso, Gloria Ocampo Aranda, Julio Faesler Carlisle, Jorge López Vergara.

#### NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1 Gabino Fraga. Derecho Administrativo, 31. Edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Página 418.

2 G. Fraga. Op. Cit. P.418.

3 Fraga. Op. Cit. P. 419.

4 Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública.. Editorial Porrúa, S.A., México 1973. Segunda Edición. P.23.

5 Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ed. Porrúa, I. edición, 1997, pág. 202.

6 Castro Estrada Alvaro. Op. Cit. Págs. 209, 210, 211, 212 y 213.

7 Castro Estrada Alvaro. Op. Cit. Pág. 251.

8 Gabino Fraga. Op. Cit. Pp. 420 y 421.

9 Op. Cit., págs. 177 y 494.

## II. DICTAMEN / ORIGEN

### DICTAMEN

México, D.F., a 29 de abril de 2000

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 ó 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 ó 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 siguiente 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 ó 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, etc., 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 irroque 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

ARTICULO UNICO.- 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); Bátiz 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; Bucio Mújica, Marcos Augusto; Angeles Cerón, Miguel Esteban; Hernández Gómez, Tulio (rúbrica); De los Reyes Torres, José Ma. (rúbrica).

### III. DISCUSIÓN / ORIGEN

#### DISCUSION

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 5 DE FEBRERO DE 1917  
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



México, D.F., a 29 de abril de 2000

EL VICEPRESIDENTE:

Muchas gracias, diputado Secretario.

En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

En virtud de no existir ningún orador registrado, solicito, a la Secretaría se abra el sistema electrónico por cinco minutos, para proceder a recoger la votación en lo general y en lo particular, del artículo, único del proyecto de decreto.

El secretario Jesús Gutiérrez Vargas:

Abrase el sistema electrónico, por cinco minutos, para proceder a recoger la votación en lo general y en lo particular, del proyecto de decreto.

(Votación.)

Señor Presidente, le informo que se emitieron 369 votos en pro y 0 en contra.

EL VICEPRESIDENTE:

Aprobado por 369 votos en pro, en lo general y en lo particular, el 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.

#### **IV. MINUTA**

CAMARA REVISORA: SENADORES

MINUTA

México, D.F., a 17 de abril de 2001

- EL C. PRESIDENTE: Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 67, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General, la minuta con 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, remitida al Senado de la República el 30 de abril de 2000, se turna a las Comisiones Unidas de Puntos



Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

## **V. DICTAMEN / REVISORA**

### DICTAMEN

México, D.F., a 6 de noviembre de 2001

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 71, 72 y 135 Constitucional, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 56, 60, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de la mencionada Minuta, presentado a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

### DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

### ANTECEDENTES

Primero.- El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó el 22 de abril de 1999, una 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.

Segundo.- En la misma fecha la Mesa Directiva de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tercero.- Así mismo, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados presentó el 16 de junio de 1999, una iniciativa para modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en



adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción octava al artículo 116 y un segundo párrafo a la Base Quinta, apartado C, del artículo 122, así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la misma.

Cuarto.- En la misma fecha la Mesa Directiva de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, la turnó a las Comisiones de Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen.

Quinto.- Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, dictaminaron conjuntamente las dos iniciativas antes mencionadas, para emitir el dictamen el día 28 de abril del 2000, en sentido aprobatorio de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional.

Sexto.- El 29 de abril de 2000 se aprobó el dictamen en el pleno de la Cámara de Diputados, remitiéndose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Senadores, el expediente con la Minuta 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.

Séptimo.- El diecisiete de abril de 2001 la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, la minuta con 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, para que procedieran a su estudio, análisis y dictamen.

## CONSIDERACIONES

De la Minuta sometida a nuestro estudio, se desprende que su objetivo central es el de sentar las bases constitucionales para dar pauta a la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, ampliando de esta manera las garantías de gobernado frente a la administración.

La responsabilidad, en el ámbito jurídico, es la obligación de reparar o satisfacer a consecuencia de una causa legal. A partir de ello, el Estado tendrá a su cargo la obligación de indemnizar por los daños antijurídicos que haya causado por consecuencia de su actividad.



La responsabilidad patrimonial del Estado se configura actualmente como uno de los pilares del Estado social y democrático de derecho. Con esta se guarda cabal respeto al principio de garantía patrimonial, consistente en el derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio ante la posibilidad de que sea conculcado por el poder público.

La jurisprudencia española del Tribunal Supremo con vasta experiencia en el caso, considera este tipo de responsabilidad como "una garantía fundamental en la órbita de la seguridad jurídica, aun cuando se entronque más directo lo tenga con el valor "justicia"." (Sentencias de 4 de julio de 1990, 21 de enero de 1991 y 12 de marzo de 1991). Sobre este aspecto Santamaría Pastor y Martín Rebollo también reconocen un principio de garantía patrimonial que consiste en los derechos de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las inmisiones singulares de que éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos y que se fundamenta en última instancia, en el principio de solidaridad de todos los ciudadanos y en la cobertura por la colectividad de los daños singulares causados a algunos de ellos por la acción de los poderes públicos.

Como se expresó anteriormente, la responsabilidad conlleva la obligación de responder por el daño causado por sus acciones u omisiones, pero, cuando hablamos de que ésta pueda ser imputable al Estado, cuyas finalidades son el interés general y el bien común surgen reticencias a la idea de que su ejercicio pueda resultar perjudicial.

Esta percepción originada en la premisa de que el Rey no puede equivocarse ni causar daños, dentro del contexto del origen "divino" del poder que permeó hasta el siglo XIX, afortunadamente ya es una concepción superada.

En el desarrollo evolutivo que ha experimentado este tema se ha reconocido por parte de cada vez mayor número de países la situación de que, en la medida en que las funciones del Estado se han tornado cada vez más amplias, aparejado a los beneficios que procura, esta entidad realmente puede realizar actos lesivos a sus gobernados.

Ya mencionaba Hauriou sobre el particular, que hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instinto popular; que la Administración actúe, pero que obedezca la ley; y que actúe, pero que pague el perjuicio.



La doctrina ha mencionado a este respecto que no en todos los casos deben soportarse las consecuencias perjudiciales de la actividad o servicio público, sino que como lo menciona Gil Ibanez, deben arbitrarse los correspondientes mecanismos de reparación imputando a los poderes públicos la responsabilidad patrimonial que en cada caso les corresponda.

La adopción de medidas legales o jurisprudenciales como un avance ante la irresponsabilidad del poder se remonta a las resoluciones sobre el tema emitidas a finales del siglo XIX por el Consejo de Estado francés; posteriormente, en 1946 fue emitida en Estados Unidos la "Ley Federal de Reclamación de Perjuicios" y un año después en el Reino Unido fue aceptada la responsabilidad de la Corona.

En otros países esta garantía se encuentra ubicada en el rango constitucional. Ejemplo de ello son Alemania e Italia y los países americanos Uruguay y Brasil, además del caso español donde se perfeccionaron sus normas relativas hasta quedar insertas en la Constitución de 1978.

En México, aún cuando existen normas dispersas que atribuyen responsabilidad al Estado en diversos ámbitos, como el laboral y civil, a decir de Gabino Fraga ha regido el principio de irresponsabilidad del Estado. La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de 1941 significó un avance importante ante esta problemática, contando con el mérito de haber introducido la posibilidad de una reclamación directa hacia el Estado. Dicha ley finalmente, fue abrogada al encontrarse desprovista de la debida eficacia por haber establecido mecanismos sumamente complejos para exigir su cumplimiento.

Mediante el presente proyecto de decreto se pretende hacer la reforma necesaria para cambiar la situación antes descrita. Su contenido se circunscribirá a la responsabilidad de carácter extracontractual, no abarcando otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, civil, penal. Laboral o la propia de las personas que materialmente pueden ser responsables, las cuales continuarán subsistentes en sus respectivos ordenamientos.

El sistema que se establecerá en México permitirá que la responsabilidad a fincar cuenta con dos importantes características: ser objetiva y directa.

Será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.



En cuanto a la responsabilidad objetiva, con ella nos referimos a que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular .

Cabe aclarar que la actividad que pudiera resultar dañosa, será aquella que guarde el carácter de administrativa, tomando en cuenta que un aspecto central de la responsabilidad del Estado es la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Al respecto, la colegisladora ha argumentado que, en efecto, la tarea que podría resultar mayormente dañosa por la magnitud y cantidad de los actos que desarrolla, es la administrativa, además de que la figura de la responsabilidad se ha ubicado y avanzado preferentemente en el ámbito del derecho administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.

Por ello, aunque no se niega la posibilidad de causación de algún daño por parte de los poderes legislativo y judicial, por lo incipiente del tema y posibles consecuencias no deseables, estos quedan excluidos por el momento de la responsabilidad patrimonial. Este criterio será el que prevalezca, en tanto la evolución en la experiencia jurídica y la doctrina sobre el particular proporcionen los elementos para ampliar la responsabilidad de los demás órganos del Estado.

No pasa inadvertido a esta Comisión, el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que "El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular". Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de "daños" y el concepto de "responsabilidad objetiva y directa".

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados

No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto.



Como consecuencia del actuar irregular que mencionamos, surgirá la obligación a cargo de la Administración de indemnizar a efecto de restaurar la integridad del patrimonio afectado. Este patrimonio lesionado, de acuerdo a la más explorada doctrina, deberá ser susceptible de individualización con relación a una persona o grupo de personas.

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, establecida el año pasado para analizar las oportunidades tendientes a la modernización política y el rediseño del país, presentó como una de las conclusiones de la mesa "Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos" la necesidad de "definir la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que por error, dolo o negligencia en el desarrollo de su actividad administrativa se causen a los bienes o derechos de los particulares, así como los mecanismos correspondientes de defensa ciudadana".

En ese tenor, estamos de acuerdo en que será fundamental la construcción de un sistema de responsabilidad patrimonial, materia del presente dictamen, como una respuesta cabal del legislativo ante una exigencia cada vez mayor de la sociedad.

Como se menciona en las consideraciones de la Minuta en estudio, es necesario advertir que las razones que se han esgrimido en México en contra del establecimiento de la responsabilidad directa del Estado, son primordialmente de carácter económico. Aunque es un argumento sin duda justificable, estamos ciertos de que las dificultades financieras para hacer frente a las indemnizaciones a que se acredite tener derecho de ninguna manera pueden predominar sobre la necesidad de hacer respetar el Estado de Derecho.

Estas Comisiones Unidas estamos convencidos de que la inclusión de estas disposiciones en nuestra Constitución será la piedra angular en el mejoramiento de la conducción del servicio público dejando atrás la impunidad ante el despliegue de conductas indebidas. Esto, en conjunto con el fortalecimiento del marco jurídico en materia de responsabilidad de los servidores públicos, obligará a los funcionarios a actuar con mayor precisión y en apego a derecho, con lo cual se verán reducidos a futuro, los casos en que se presenten inconformidades por parte de los particulares.

Esta disposición supera las deficiencias de la Ley de Depuración de Créditos mencionada con anterioridad, al dar sustento a mecanismos sencillos y ágiles de protección a los particulares, los cuales en su conjunto permitirán contar con normas dotadas de plena eficacia que realmente cumplan con su cometido.

Como lo afirma certeramente la colegisladora, el marco jurídico con que contamos en la materia actualmente no es suficiente, exponiendo que: "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." Tomando en cuenta esa situación, se plantea dejar atrás la necesidad de demostrar la culpabilidad del servidor público para requerir de manera indispensable, la prueba del daño ocasionado y el nexa causal con la actividad estatal.

De esa manera, será necesario demostrar el vínculo de causalidad entre el actuar de la Administración y sus servidores públicos, en ejercicio de su potestad como agentes de la misma, con el resultado daños. Esto no implica que la falta de individualización de la conducta e identificación del funcionario relacionado impida demostrar la conducta irregular de la administración, siempre y cuando la titularidad de la actividad o servicio que produjo el daño, pueda ser atribuida al Estado.

Por otro lado, un dato relevante de esta modificación constitucional consiste en que establece un verdadero sistema responsabilidad, donde la misma se irradia a las autoridades estatales y municipales que, de acuerdo a los artículos transitorios del decreto, deberán crear las disposiciones y mecanismos necesarios para responder sobre los daños que produzcan las actividades a su cargo.

Respecto al criterio para el pago de indemnizaciones, el cual omite la aplicación de la proporcionalidad y equidad como parámetros de cuantificación, nos manifestamos de acuerdo con las consideraciones de la Minuta al concluir que, el evitar el uso de estos términos dará como resultado "la consagración de un derecho más amplio y contundente" que busca asegurar la justicia -cuyo contenido abarca estos dos principios- apartándose de problemas de interpretación que pudieran entorpecer el ejercicio de este derecho. Finalmente corresponderá a la ley secundaria establecer los márgenes de estos montos atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

En este mismo tenor, con el fin de que la Administración pueda hacer frente a dichos pagos sin causar un desequilibrio en sus finanzas, se establece la iniciación de la vigencia del decreto de reformas, a partir del primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación el Diario Oficial de la Federación. Este tiempo se ha considerado suficiente para preparar los presupuestos de cada instancia de gobierno, de acuerdo a los márgenes de indemnización que establezcan los ordenamientos reglamentarios que se expidan.

En cuanto a la vía por la cual se hará exigible la responsabilidad por parte de los particulares, consideramos certero el razonamiento vertido por las comisiones dictaminadoras de la H. Cámara de Diputados en el sentido de que no es conveniente ni



necesario establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional, además de que el desarrollo de este aspecto será más bien materia de una legislación secundaria.

Respecto a la ubicación de la norma, estas Comisiones Unidas consideran correcto complementar con ello las disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos dentro del artículo 113. De esta manera, quedará colocada dentro de la Constitución en la parte orgánica de los poderes del Estado, sin menoscabo de la garantía que contiene.

Con el apuntalamiento de la responsabilidad del Estado se fortalecen las instituciones y el país mismo. Los gobernados ya no tendrán la obligación de tolerar conductas indebidas o esperar la sanción de los servidores públicos que les causen alguna afectación para sentirse resarcidos.

Los miembros de estas Comisiones Unidas estamos ciertos de que esta medida legislativa apoyará el tránsito de México hacia un estado, donde realmente se respeten plenamente las garantías de sus habitantes. Esto sin duda, repercutirá favorablemente en los más diversos ámbitos de la vida nacional, tanto político y social, como económico, al generar una mayor confianza en nuestro país.

Una reforma de esta magnitud no puede considerarse factor de vulneración de las arcas nacionales, sino por el contrario, un impulso al desarrollo nacional, un freno a la irresponsabilidad, la negligencia y una acción promotora del ejercicio cabal de las actividades del Estado en beneficio de todos los mexicanos.

Una vez expuestas las consideraciones de estas Comisiones Unidas, estimamos oportuno señalar, a manera de síntesis las siguiente:

## CONCLUSIONES

- 1.- Consideramos acertada la inserción de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro orden jurídico, máxime al quedar ubicada en el rango de norma constitucional .
- 2.-. Esta medida legislativa significará un gran avance en el combate a la impunidad del Estado y el tradicional sentido de irresponsabilidad con que se ha venido conduciendo, donde nos hemos colocado al margen de la evolución que la figura de la responsabilidad ha tenido dentro del derecho en otras naciones.



3.- Con esta reforma, el poder legislativo apuesta a lograr la solidez del Estado de Derecho en México, seguros además, de que esta innovación repercutirá en la confianza de la población ante el despliegue de actividades del servicio público y al fortalecimiento de las garantías de los particulares frente a la Administración.

4.- Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que les ocasione la actividad administrativa del Estado. Por ello, y ante el trastorno que esto implica, es de elemental justicia proveer la reparación que corresponda sin importar que el emisor del mismo haya sido una autoridad.

5.- La modificación constitucional que se dictamina significa un gran avance para nuestro sistema jurídico, al sentar las bases para otorgar mayores garantías a los particulares; en específico, en materia de seguridad jurídica al dar sustento a la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva.

6.- Por último, consideramos apropiado no limitar estas disposiciones al ámbito de la Administración federal, sino irradiar esta obligación a todos los niveles de gobierno, mismos que se encargarán de establecer los mecanismos necesarios para la protección de los gobernados, en un esfuerzo nacional por afrontar esta problemática.

Una vez analizada la Minuta aludida y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO

ARTICULO 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 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 contará 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.

Dado en el Salón de Comisiones Miguel Ramos Arizpe, de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en México, Distrito Federal.

## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.

SEN. MANUEL BARTLETT DÍAZ Presidente SEN. JESÚS GALVÁN MUÑOZ, Secretario;  
SEN. JESÚS ORTEGA MARTINEZ, Secretario; SEN. HÉCTOR ANTONIO ASTUDILLO  
FLORES; SEN. GENARO BORREGO ESTRADA; SEN. CÉSAR CAMACHO QUIROZ;



SEN. NETZAHUALCÓYOTL DE LA VEGA GARCÍA; SEN. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS; SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA; SEN. ADALBERTO ARTURO MADERO QUIROGA; SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE; SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA; SEN. JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

#### COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA Presidente SEN. HÉCTOR MICHEL CAMARENA, Secretario; SEN. RUTILIO ESCANDÓN CADENAS, Secretario; SEN. CÉSAR CAMACHO QUIROZ; SEN. MANUEL BARTLETT DÍAZ; SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN; SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES; SEN. JAVIER CORRAL JURADO; SEN. ARELY MADRID TOVILLA; SEN. JUAN J. RODRÍGUEZ PRATS; SEN. FAUZI HAMDAN AMAD; SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ; SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE; SEN. JORGE E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ; SEN. ARMANDO MÉNDEZ DE LA LUZ. COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES Presidente SEN. ORLANDO PAREDES LARA, Secretario; SEN. JOSÉ A. CASTAÑEDA PÉREZ, Secretario; SEN. ARACELY ESCALANTE JASSO; SEN. MIGUEL SADOT SÁNCHEZ; SEN. RUBÉN NORDHAUSEN GONZÁLEZ; SEN. JUAN J. RODRÍGUEZ PRATS.

## VI. DISCUSIÓN / REVISORA

### DISCUSION

México D.F., a 8 de noviembre de 2001

El siguiente asunto del orden del día es la segunda lectura a dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del título cuarto, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional.

En virtud de que este dictamen se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria del pasado 6 de noviembre, y en la de este día, consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si autoriza que se omita su lectura y se ponga a discusión de inmediato.

- EL C. SECRETARIO MELGOZA RADILLO: Se consulta a la asamblea, en votación económica, si autoriza que se omita la lectura del anterior dictamen y se ponga a discusión de inmediato.

Quienes estén porque se omita, favor de ponerse de pie. (La asamblea asiente).



Quienes estén porque no se omita, favor de ponerse de pie. (La asamblea no asiente).

Sí se omite la lectura, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: De igual forma consulte la Secretaría a la asamblea, también de manera económica, si autoriza que la discusión del dictamen se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

- EL C. SECRETARIO MELGOZA RADILLO: Consulto a la asamblea, en votación económica, si autoriza que la discusión se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

Quienes estén por la afirmativa, favor de ponerse de pie. (La asamblea asiente).

Quienes estén por la negativa, favor de ponerse de pie. (La asamblea no asiente).  
Sí se autoriza, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: Gracias. Con la aprobación de la asamblea, se encuentra el dictamen a discusión. Por las comisiones, en términos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior, se concede el uso de la palabra al senador Héctor Astudillo Flores.

- EL C. SENADOR HECTOR ASTUDILLO FLORES: Muchas gracias, ciudadano senador, Presidente. Ciudadanas senadoras, ciudadanos senadores. La reforma constitucional que hoy nos ocupa es concretamente el reconocimiento en nuestra carta fundamental de la obligación del Estado y la Administración Pública, a indemnizar a los gobernados por los daños que sufran en su patrimonio, cuando estos sean consecuencia de la actividad administrativa y regular o dañosa.

Por diversas circunstancias el gobierno mexicano se ha tardado en aceptar esta figura, que es una obligación, que es un imperativo de justicia para con los gobernados. Las razones se han ubicado principalmente en el orden económico, hay que decirlo también, que el no haber reconocido esta institución, de Responsabilidad Patrimonial del Estado, nos ha mantenido a la zaga con respecto al Derecho Comparado.

Esta figura que se pretende sea constitucional ya ha sido en México comentada por distinguidos tratadistas del Derecho Administrativo de México, como Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, y Andrés Serra Rojas, indiscutiblemente que la reforma



constitucional que nos ocupa traerá como consecuencia la presentación ante el Congreso de la Unión, de una ley que regule esta nueva responsabilidad del gobierno con sus gobernados, y también que los Estados y municipios orienten sus leyes en sus ámbitos correspondientes a efecto de que en todo el país, y en todos los ámbitos y niveles de gobierno, pueda operar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Habría que comentar el contenido del transitorio único de este proyecto de decreto, que señala que entrará en vigor el primero de enero, del segundo año siguiente al de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación.

En palabras y fechas precisas, suponiendo que de ser aprobado este día, y que alrededor de finales de febrero del año dos mil dos, fuese publicado en el Diario Oficial de la Federación, entraría en vigor el contenido de esta reforma que se discute, el primero de enero de dos mil cuatro, este lapso deberá comprenderse para realizar una serie de trabajos legislativos, como el que ya se ha comentado, la ley secundaria y las reformas en los Estados, sin olvidar que para efectos de los supuestos pagos de daños, estos indiscutiblemente deben estar ajustados a los presupuestos a partir del año dos mil cuatro.

Pensar que el Estado asuma su responsabilidad patrimonial lo llevará a la bancarrota financiera, es una apreciación errónea, basada esta en que en muchos países, en Latinoamérica, se ha establecido esta obligación en las constituciones, leyes o criterios jurisprudenciales, y ninguno de ellos de estos países ha sufrido un quebranto financiero de magnitudes severas.

Lo que puede destacarse en esta ampliación de las garantías de los gobernados, es que deberán mejorarse la calidad de la prestación de los servicios públicos en nuestro país. Esta institución, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser de carácter objetiva y directa, objetiva en cuanto que para producirse no es relevante si dio como resultado de la conducta lícita o ilícita de un servidor público, sino que sencillamente el daño se cause como consecuencia de la actividad administrativa; y directa, porque es el Estado quien debe responder por los daños sin que esto haga suponer que los funcionarios públicos queden exonerados en todos los casos.

Los agentes, o mejor dicho, los funcionarios públicos, que causaron el daño, pueden ser responsabilizados a través de los procedimientos que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es importante destacar que los daños que pague el Estado son recuperables en los casos en que medie la falta grave en la actividad administrativa de los servidores públicos que hayan sido declarados administrativamente responsables.



La incorporación del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, tendrá como principal beneficio social la promoción de un mayor grado de confianza en el propio Estado, que asume sus responsabilidades indemnizatorias, cuando por motivo de su funcionamiento administrativo, le provoca daños y perjuicios al patrimonio de los gobernados.

No cabrá con la incorporación de esta nueva figura en nuestra Constitución la inmunidad del Estado para resarcir alguna lesión en el patrimonio de los particulares.

La sociedad mexicana tendrá una garantía más que le ayudará a defender su patrimonio; un Estado responsable es un Estado que merece confianza; un Estado de derecho que se respeta asimismo, exige fortalecer en la vida cotidiana la observancia de los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial.

A nadie escapa que la finalidad de la administración pública, es la de contribuir con eficiencia a dar cumplimiento a los intereses generales de la sociedad. O lo que es lo mismo, la administración tiene como misión fundamental, la de servir eficientemente a la sociedad.

Lo cierto es que la fórmula que el derecho administrativo ha encontrado para garantizar la integridad patrimonial de los individuos, y al propio tiempo, elevar la calidad de los servicios públicos, a que tienen derecho los gobernados o administrados, es precisamente, el Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que impone un costo a la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, lo que por sí mismo constituye una justificación innegable para su incorporación a nuestro orden jurídico nacional.

Otro de los puntos sobre salientes de carácter administrativo, es la permanente y sana presión para que la administración pública se conduzca de manera más eficaz.

La Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, además de cumplir un deber de justicia a través de una fórmula solidaria, constituye un detonador para que la propia administración pública conozca sus verdaderas y visibles ineficiencias, y que estamos seguros preferirá corregir las ineficiencias, en lugar de ubicarse en el pago repetido y cuantioso, como consecuencia de reclamos de mexicanos y mexicanas, que pueden sentir lesionado su patrimonio, sin tener obligación jurídica de soportarlo.



Debe aclararse, compañeras y compañeros, que de ninguna manera se pretende convertir el patrimonio público en una bolsa de seguros o de pagos, ya que una cuidadosa y técnica regulación de esta institución, exige establecer plenamente la acreditación de la relación, causa, efecto, entre la actividad del Estado y el daño producido, para que efectivamente, proceda la indemnización, previo reclamo.

No se trata tampoco de generar una cultura del reclamo entre los administrados; ni una cultura del aceptamiento sistemático de reclamos por parte de la administración, sino por el contrario, de promover una cultura de la responsabilidad, tanto de los gobernados en sus reclamos, como de los gobernantes en su actuación.

De manera que, los directamente beneficiados en la incorporación de la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en nuestra Constitución, sean todos los mexicanos.

Por los anteriores razonamientos, la Fracción del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, votará a favor de esta importante reforma constitucional.

Quisiera terminar mi intervención, con las palabras del jurista francés, Maurice Hauriou, y que se relacionan con el tema que nos ocupa, y que las expresó hace cerca de 100 años:

"Hay dos correctivos de la prerrogativa, de la administración que reclama al instinto popular: que la administración actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio".

Muchas gracias. (Aplausos)

- EL C. PRESIDENTE: Gracias, Senador Astudillo.

Para hablar también en nombre de las comisiones, se concede el uso de la palabra al Senador Fauzi Hamdan Amad.

- EL C. SENADOR FAUZI HAMDAN AMAD: Con su venia, señor Presidente.

Realmente asistimos a la reforma más importante que hay en la materia de dar pasos agigantados en el Estado de Derecho, y enaltecer la justicia como principio y fin del propio Estado de Derecho.



Asistimos también, tardíamente para este país, a la auténtica responsabilidad del Estado, y no como, todavía en el siglo decimonónico, a la quasi irresponsabilidad e indemandabilidad del Estado, que tuvo su razón de ser, y su explicación, y yo diría su justificación, en regímenes absolutistas o absolutos.

Finalmente, con la eclosión histórica del constitucionalismo, que accedió a finales del siglo XVIII, nosotros alcanzamos a dar ese paso a penas a inicios del siglo XXI.

Pero qué bueno, con beneplácito recibimos esta propuesta de reforma constitucional, en donde el Estado, a nivel constitucional, se erige como responsable directo de los daños que ocasiona a los particulares por su actuación administrativa, en este caso, sólo irregular. Quisiera decir, que todavía faltaría un paso más, pero no nos atrevimos a darlo.

La responsabilidad del Estado, por lo que concierne al órgano legislativo y al órgano judicial; lo constreñimos a la actividad administrativa.

Entendemos, y no quiero abundar, ni ser prodigo en este ámbito. ¿Por qué se excluyó al Legislativo y al Judicial?

Pero por lo pronto, la actividad más importante del Estado a través de la función administrativa, queda ya encuadrada en su responsabilidad directa y objetiva.

Y, decimos responsabilidad directa, porque hoy en día, en el régimen legal actual, nuestro Código Civil Federal 19-27, existe la responsabilidad del Estado por los daños que ocasiona.

Pero es indirecta, y es subsidiaria, es decir, primero es contra la actuación del servidor público. Y si no tuviere bienes suficientes para responder de ese reclamo, de esa demanda, el Estado sería, entonces, indirecta o subsidiariamente responsable. Es decir, el Estado todavía tiene los beneficios de orden y exclusión, salvo, dice el 19-27, que lo reformamos en 93: "Cuando el servidor público actúe dolosamente".

Ahora, se cambia el escenario. La responsabilidad es directa del Estado; sin perjuicio, como señaladamente lo dijo el Senador Astudillo: "El Estado repita contra los servidores públicos que hubiesen ocasionado esos actos".

Dos.- Es objetiva, porque ya no tenemos la necesidad de acreditar la conducta dolosa o culposa del servidor público. Simplemente hay el daño del Estado, y el particular tiene el



derecho de reclamo cuando -no en todos los casos, obviamente-- la ley no obligue al particular a soportar el daño, porque si lo es así, pues, evidentemente no tendría derecho a reclamarlo.

Ejemplo. El Estado realiza -por ejemplo-- una clausura de un restaurante. Resulta que la clausura al restaurante se hace de manera ilegal, y esa resolución del Tribunal que declara la nulidad de esa clausura, da lugar a esa condición. El particular tendría derecho a reclamar el daño que se le haya ocasionado por tener el negocio cerrado de manera ilegal e injusta.

Otro ejemplo. Una construcción de una carretera, que esté mal diseñada la carretera; si se demuestra que la construcción de la carretera, por sus condiciones, causa un daño al particular, hay una volcadura de coche, un accidente, el particular tiene derecho a reclamar el daño ocasionado. Esto no es nuevo, esto que estoy diciendo parece de azoro, pero eso es muy común, por ejemplo, en los Estados Unidos, en Francia, en Inglaterra.

Otro. Aquí caminando en El Centro Histórico hay una coladera abierta, desaparece Jones Smiths o cualquiera que sea turista, y se da un trancazo, bueno, pues el Estado tiene derecho. el particular tiene derecho a reclamar por las lesiones ocasionadas o un bache, o que se trueque el coche, el eje, no importa, ya no tenemos que demostrar si hubo conducta dolosa o negligente, simplemente, el Estado causa el daño o pone las condiciones del causamiento del daño, el particular tendría derecho a reclamar el daño correspondiente.

¿Qué significa esto? Que automáticamente el Estado, tendrá que ser mucho más cauteloso, mucho más previsor y mucho más eficaz en el desempeño de sus funciones.

No hay duda, porque finalmente el Estado actúa a través de servidores públicos, pero esto, ante la amenaza real y efectiva de que con su actuación, que el particular no tenga derecho a soportar el daño, conforme a la ley, podrá reclamar el daño. Siempre y cuando se concatene la relación de causalidad del daño. la conducta y el daño, pero no necesariamente acreditar que fue dolosa o culposa. Y que no tenga por ley, la obligación de soportar.

Hay casos que ya están en la Constitución. La responsabilidad directa del Estado, la expropiación; la expropiación es una figura que está previsto en que el Estado causa un daño por causa de utilidad pública al privar a alguien de la propiedad para beneficio de la colectividad; pero el Estado -dice la Constitución- tiene la obligación de indemnizar al particular.



De manera que no es una figura extraña. Lo que pasa es que en el derecho mexicano, estaba limitada y de manera subsidiaria-indirecta.

Esta es una acción constitucional, elevada a rango constitucional, que nos constituye en un derecho subjetivo público a los particulares para reclamar ese daño de manera clara y contundente.

Y es cierto, que es una falacia, que esto generaría importantes recursos presupuestales para cubrir la cantidad de demandas por daños que se reclamarían al Estado.

Les voy a contar una anécdota, muy curiosa. Don Antonio Carrillo Flores, el que hizo la Ley de Depuración de 41, y que estableció por primera vez el régimen de responsabilidad directa, pero que en su implementación se condicionó a que se demostrara que hubiera partida presupuestal, se hizo inocua y nunca prosperó una demanda de esa naturaleza. El propuso al entonces Presidente don Adolfo López Mateos, esta institución. Y don Adolfo, abogado también, proclive a estas cuestiones del establecimiento del Estado de Derecho, francamente, le dijo a don Antonio: Maestro, la propuesta de usted es loable, es entendible y aplaudible; pero yo quisiera saber, don Antonio, qué presupuesto de este país alcanzaría para cubrir las indemnizaciones por reclamos por daños que nos presentaran. Que quede hasta ahí, don Antonio, y nunca más se volvió a tratar el tema.

Todavía el maestro, yo tuve oportunidad de invitarlo a la Escuela Libre de Derecho a dar una charla, en 1976, sobre el tema, la Responsabilidad Patrimonial directa del Estado, y comenta esa anécdota.

Y en 76, ya de salida el Presidente Luis Echeverría, le hizo esa propuesta.

Llega otro jurista, que conoce el tema muy bien, don José López Portillo, y se le vuelve a presentar esta propuesta. Y no pasó.

Ahora, ya dimos este paso. Que bueno que lo hayamos dado. La Ley Reglamentaria de este artículo, tendrá que acotar con toda claridad y con toda pertinencia, las bases y condiciones para el reclamo de esas indemnizaciones.

Este es, de pasar de un Estado absoluto o absolutista, francamente en este terreno, a un estado de plena, total, absoluta responsabilidad.



Bienvenida esta reforma. Esta sí es una reforma de fondo y trascendente para el país. Muchas gracias. (Aplausos.)

- EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias, senador Fauzi Hamdan Amad.

En virtud de haberse agotado la lista de oradores, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

- EL C. SECRETARIO MELGOZA RADILLO: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

Quienes estén por la afirmativa, favor de ponerse de pie. (La Asamblea asiente.)

Quienes estén por la negativa, favor de ponerse de pie. (La Asamblea no asiente.)

- Suficientemente discutido, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: Gracias. Proceda asimismo la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

- EL C. SECRETARIO MELGOZA RADILLO: Procedo a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

La recibe por la afirmativa, un servidor.

Y por la negativa la senadora Lucero Saldaña.

(Se recoge la votación)

- Señor Presidente, se emitieron 90 votos en pro, y ninguno en contra.

- EL C. PRESIDENTE: Muchas gracias.

Está aprobado el Proyecto de Decreto por el 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, la Responsabilidad Patrimonial del Estado.



(Aplausos.)

Pasa a las Legislaturas de los Estados, para sus efectos constitucionales.

## **VII. DECLARATORIA**

### DECLARATORIA

México, D.F., a 15 de mayo de 2002

#### HONORABLE ASAMBLEA:

A la Primera Comisión de la Comisión Permanente fueron turnados, para los efectos ordenados por el artículo 135 de nuestra Constitución Política, los expedientes que contienen las aprobaciones, por parte de las Legislaturas de diversas entidades federativas, del 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.

#### Antecedentes:

El proyecto de decreto señalado fue turnado a las Legislaturas Estatales, el 8 de noviembre de 2001, una vez que las Cámaras del Congreso de la Unión emitieron su voto afirmativo al respecto, cumpliendo con el procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional.

A partir de esa fecha, las Cámaras del Congreso de la Unión recibieron las comunicaciones de los Estados, cuyos Poderes Legislativos aprobaron este mismo proyecto de decreto.

La Comisión Permanente, como entidad del Poder Legislativo responsable durante los recesos del Congreso de la Unión, de realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y emitir la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, en sesión del 8 de mayo de 2002 recibió estas comunicaciones remitidas por la Honorable Cámara de Senadores y las turnó a su Primera Comisión de Gobernación; Puntos Constitucionales; y Justicia.

Las comunicaciones recibidas fueron las enviadas por los Estados de:



1. Aguascalientes.
2. Baja California.
3. Chiapas.
4. Colima.
5. Durango.
6. Jalisco.
7. Morelos.
8. Nayarit.
9. Oaxaca.
10. Puebla.
11. Querétaro.
12. San Luis Potosí.
13. Sinaloa.
14. Tabasco.
15. Tlaxcala.
16. Veracruz.
17. Yucatán.
18. Zacatecas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la misma pueda ser adicionada o reformada, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, correspondiéndole al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En cumplimiento del precepto constitucional antes mencionado, habiéndose emitido por las legislaturas de los estados la votación relativa a la reforma constitucional señalada con anterioridad, corresponde efectuar el cómputo de dichos votos.

Con fecha 14 de mayo de 2002 esta Primera Comisión celebró reunión de trabajo en la cual tuvo a la vista el expediente formado con las comunicaciones y la documentación remitida por las Legislaturas de los Estados señalados. De dicha documentación se realizó el escrutinio, así como una cuidadosa revisión, en donde se pudo constatar que el texto aprobado por el Poder Legislativo Federal, para efectuar la modificación al Título IV y la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a su



vez, fue aprobado en los mismos términos, por las Legislaturas Estatales que se mencionan.

Una vez realizado el escrutinio y comprobada la suficiencia de votos emitidos por los Congresos de los Estados descritos, esta Comisión somete a la consideración de la Comisión Permanente la aprobación del siguiente proyecto de

## DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional, y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara:

Se aprueba el 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 los siguientes términos:

ARTICULO 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

ÚNICO.- 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 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.

Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los quince días del mes de mayo de dos mil dos

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN; PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y JUSTICIA  
DIP. JUAN MANUEL MARTÍNEZ NAVA, PRESIDENTE; SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE, SECRETARIO; SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA, SECRETARIO; DIP. JOSE ELIAS ROMERO APIS; DIP. CARLOS ACEVES DEL OLMO; DIP. JESÚS DE LA ROSA GODOY; SEN. FIDEL HERRERA BELTRAN; SEN. ARELY MADRID TOVILLA; DIP. JORGE LARA RIVERA; DIP. GABRIELA CUEVAS BARRON; DIP. RICARDO GARCÍA CERVANTES; SEN. JUAN JOSE RODRÍGUEZ PRATS; SEN. JAVIER CORRAL JURADO

-El siguiente asunto del orden del día es una comunicación de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, la que contiene declaratoria de aprobación del decreto por el que se modifica la denominación del título 4º y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proceda la Secretaría a dar la lectura correspondiente.



-EL C. SECRETARIO DIPUTADO AÑORVE BAÑOS: Doy lectura a comunicación de la Primera Comisión de la Comisión Permanente.

Esta Comisión tuvo a la vista los expedientes formados con las resoluciones aprobatorias enviadas por los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

En consecuencia, la Primera Comisión de la Comisión Permanente hace de su conocimiento que se cuenta con la mayoría de las aprobaciones del Proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título 4º y se adiciona un segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de las legislaturas de los Estados.

En respaldo de esta comunicación, acompañamos el dictamen debidamente suscrito por la mayoría de los integrantes de la Primera Comisión, elaborado a manera de comprobación del escrutinio correspondiente.

Lo anterior para los efectos procedentes.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los 15 días del mes de mayo del 2002.

Firma Diputado Juan Manuel Martínez Nava, Presidente de la Primera Comisión de la Comisión Permanente".

Es todo, señor Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: Para dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente declara aprobado el decreto por el que se modifica la denominación del título 4º y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa al Ejecutivo de la Unión para sus efectos constitucionales.