

# Incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano\*

Diputado Marcos A. Bucio Mújica\*\*

Estos últimos años nuestro país se ha transformado y sobre todo lo más importante es que la sociedad en su conjunto está comprometida con el proceso de cambio político que habrá de dar otro perfil al futuro de la nación.

Así se ha venido configurando una Reforma del Estado, en la cual la sociedad, el gobierno y sus instituciones replantean sus objetivos generales y las rutas para llegar a ellos.<sup>1</sup>

Llevar a cabo la Reforma del Estado resulta de la necesidad objetiva de readecuar las instituciones políticas que encarnan las actividades del Estado con el desarrollo social, es decir, reformar el sector público: desburocratizarlo, tener mayor competencia, lle-

var a cabo la innovación administrativa, a través del servicio civil de carrera. En esencia hacer más dinámicas y eficaces las funciones del Sector Público. Recobrar la confianza.

Basta recordar que la confianza es el resultado al que se llega después de que, durante un período de tiempo, las razones para desconfiar no logran encontrar sustento. Es decir, un servidor público confiable es alguien que se expone a un examen escrupuloso y continuo, personalmente y por parte de los demás. Esto, como se verá es lo que cimienta la confianza política en los regímenes democráticos. La oportunidad de poner a prueba la desconfianza que tal procedimiento este institucionaliza y que sea utilizado es de hecho lo que

45

\* Intervención del Dip. Bucio Mújica en el "Seminario Internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado" presentada el lunes 4 de octubre de 1999, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRI y coordinación del DF, de la LVII Legislatura.

permite que gobiernos y élites gocen de confianza.<sup>2</sup>

Las relaciones entre el Estado y la Sociedad, consisten en la atención y solución por parte del primero a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Las demandas más recurrentes de la ciudadanía en materia de seguridad, empleo, salud, vivienda y alimentación. El estado atiende el legítimo interés de una mayor participación de la ciudadanía que desea ver ampliados sus derechos como son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, derechos indígenas; para lograr una mayor democracia económica y social.

En esta relación se fortalecerá a los poderes públicos y a las instituciones y ello permitirá que la sociedad encuentre en ellos la expresión de sus demandas y la realización de sus aspiraciones.

La Reforma del Estado no es exclusiva del Gobierno, ni de los partidos políticos, la Reforma del Estado implica lograr la participación de todos los mexicanos y mexicanas que tienen la firme convicción de construir un futuro mejor para las nuevas generaciones. Esta participación se dará considerando la pluralidad de nuestra sociedad mediante una convocatoria amplia e incluyente que defina la agenda, el método y los tiempos para entregar resultados a la sociedad.

No debemos olvidar que la razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado no es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente mas que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado

indica también los caminos y las metas de este crecimiento.<sup>3</sup>

La iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada por los diputados la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura Federal, el 22 de abril de 1999, propone adicionar un párrafo segundo al Artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, con objeto de establecer y garantizar que:

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

En estos términos, se substanció la propuesta de incorporar al mencionado ordenamiento supremo de nuestro Derecho Positivo Mexicano, la institución de la responsabilidad patrimonial —objetiva y directa— del Estado. Asimismo, en el cuerpo de la iniciativa se propone ampliar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se denomine:

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

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

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

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

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

Por ello, el proyecto de reformas propone la edificación de un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter obje-

tivo y directo, que colme tal deficiencia y fortalezca 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.

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

La experiencia que se ha tenido en diversos países con la adopción del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, nos permite advertir que lejos de afectar negativamente las finanzas públicas permite, por el contrario, lograr ahorros económicos en función de una mayor eficiencia. Así mismo, se ha observado un fortalecimiento de la confianza ciudadana de los gobernados hacia los gobernantes, lo cual redundará en una mayor inversión productiva tanto interna como internacional.

Sabemos que en las últimas décadas se han hecho importantes esfuerzos a fin de lograr que los servidores públicos desempeñen sus funciones con estricto apego a la legalidad, con honradez, lealtad y eficacia. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes por lo que se considera reenfocar los planteamientos existentes, a efecto de que no sea ya la mera responsabilidad de los servidores públicos el sustento de las accio-

nes del Estado para abatir la impunidad, sino que sea el Estado en sí quien tenga la obligación de responder patrimonialmente de manera objetiva.

La insuficiencia legislativa actual en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad contra el Estado, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado y la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolencia del servidor público respectivo.

Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos. El supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, sólo se surte cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.

Ante esta situación, la iniciativa reconoce que nuestra legislación debe actualizarse para que la responsabilidad patrimonial del Estado sea plena y directa, a efecto de que el Estado sea el único responsable de efectuar el pago de la indemnización correspondiente al particular perjudicado; sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

Por otra parte, la iniciativa señala que si bien en nuestro país se cuenta con un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, ello 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 en este sentido, que nuestra legislación actualmente en vigor se encuentra incompleta. 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 y no a los daños derivados de actuación lícita.

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

En tal virtud, 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, la propuesta considera que 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.

Esta incorporación constituirá la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una

lesión en su patrimonio, lo cual será 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 causadas por la autoridad que no tengan la obligación de soportar.

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

- El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y
- La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroge 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, y al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

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.

Por lo tanto, se prevé en disposición transitoria que tanto a nivel federal como estatal, el legislador ordinario adopte las medidas legales correspondientes. Esto permitirá que las leyes que al efecto se expidan, contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros aspectos.

Asimismo, las disposiciones transitorias de la iniciativa prevén que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales a quienes se les otorgue la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se establezca bajo una jurisdicción única en la vía 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.

En artículo transitorio la iniciativa dispone que la Reforma deberá entrar en vigor al día siguiente de su publicación; sin embargo, resulta conveniente prever que la entra-

da en vigor de las reformas constitucionales sea en el año 2002. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servidores públicos, así como para que la Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos.

A fin de propiciar la efectividad de estas reformas constitucionales, se dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma propuesta, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer al debido cumplimiento de este Decreto.

50

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.

En tal virtud, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se proponen, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resar-

citorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades:

- Regular con precisión la obligación directa a cargo del Estado Mexicano en cuanto a la reparación del daño;
- Robustecer la respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en una genuina expresión del Estado de Derecho, y
- Propiciar y contribuir al mejoramiento y elevación de la calidad de los servicios públicos, así como fortalecer la confianza de la población hacia las instituciones de la República.

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

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

## NOTAS

- <sup>1</sup> Fernández A. Germán, Soberanes F. José Luis. *La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, México, UNAM- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996. Pág. 9

<sup>2</sup> Bejar Algazi Luisa. "Democracia y Confianza" en Revista Asamblea, Vol. 3, Num. 25, febrero de 1887. Pág. 19.

<sup>3</sup> Friedrich Meinecke, *La Idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959. PP. 28 y 31.



*Dalgado '99*

"Gestación", tinta sobre papel, 1999