COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ
VICENTE TERÁN URIBE
GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ
GILDARDO REAL RAMÍREZ
JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO
JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA
PRÓSPERO MANUEL IBARRA OTERO
ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ
CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los suscritos diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, nos fue turnado para estudio y dictamen, por la Presidencia de este Poder Legislativo, escrito presentado por el diputado Luis Alejandro García Rosas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente a esta LX Legislatura, el cual contiene iniciativa de Ley que reforma el artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Sonora, misma que tiene por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado dentro del marco constitucional local.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

PARTE EXPOSITIVA:

El día 11 de octubre del año en curso, el Diputado Luis Alejandro García Rosas integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa materia del presente dictamen, misma que se sustenta bajo los siguientes argumentos:

"El 14 de junio del año 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de regular la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, siendo ésta objetiva y directa, y otorgando a los particulares el derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimiento que establezcan las leyes, entrando en vigor el 01 de enero de 2004. Por lo que el H. Congreso de la Unión se avocó a la tarea de crear una Ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, plasmando en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004, para que sea reconocido el derecho de los ciudadanos a que le sean resarcidos los daños y perjuicios ocasionados en sus bienes y derechos.

En nuestra legislación podemos encontrar una infinidad de normatividad en la que, en cierta medida, se ha regulado en el transcurso del tiempo la responsabilidad del Estado, uno de los primeros antecedentes es la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles. En 1860 se expidieron las Leyes de Juárez, las cuales indemnizaban a los ciudadanos por los daños sufridos, tanto en bienes muebles como en bienes inmuebles, ocasionados por los bombardeos ocurridos durante la guerra.

Estos antecedentes nos dan a conocer que el legislador siempre se ha preocupado por los daños que el Estado produce a la ciudadanía, tanto en sus bienes como sus derechos, por lo que es de suma importancia regular la actuación del mismo, haciéndolo responsable por los daños que hubiere causado, así como también es obligación brindar al gobernado la seguridad jurídica de que su bienes y derechos serán salvaguardados por las leyes, tal como está plasmado en nuestra Constitución Federal.

El Dr. Jesús Leguina Villa en su ensayo "Origen y evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado", nos menciona que sería inimaginable un Estado de Derecho en el que no rigiera el principio de constitucionalidad, asimismo nos hace alusión a que un Estado de Derecho debe de comprender un sistema de garantía efectiva patrimonial, no sólo frente a los despojos expropiatorios que

legítimamente el poder público puede realizar para llevar a cabo sus tareas de pos de la satisfacción eficaz de las necesidades colectivas, sino que dicha garantía debe también extenderse, sin duda alguna, a aquellos daños que voluntaria, y la mayor parte de las veces involuntariamente en el desenvolvimiento de sus quehaceres, el poder público causa a los ciudadanos, sea en relaciones contractuales o en relaciones extracontractuales.

Dentro de los ejes rectores para que pueda existir un Estado de Derecho se encuentra el principio de legalidad, ya que logra que la actuación del poder público se rija conforme a la ley y no a la voluntad de las personas, es decir, la administración pública tiene que sujetar su actuación al contenido de la ley, solamente podrá hacer o dejar de hacer lo previsto en la normatividad vigente.

La responsabilidad patrimonial del Estado no se basa en la culpa o ilicitud de la actuación del mismo, sino que su fundamentación son los derechos del ciudadano, ya que estos no tienen ninguna obligación jurídica de soportar los daños, ocasionados por la actuación administrativa del Estado, en sus bienes o derechos.

Por lo que, algunas entidades de nuestra nación, como el Estado de Baja California, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Jalisco, entre otras, ya han legislado a nivel local en lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado, elevándolo a rango constitucional en sus respectivas atribuciones.

Por lo anteriormente expuesto, es indispensable hacer una adecuación a nuestra Constitución Estatal, para poder cumplimentar de manera eficaz lo estipulado en nuestra Constitución Federal, brindando la certeza a los ciudadanos que tanto sus bienes como sus derechos serán salvaguardados."

Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa en estudio, para lo cual nos fundamentamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo

dispuesto por los artículos 53, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora previene que para reformar, adicionar o derogar disposiciones de nuestra Ley Fundamental Local, se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Estatal y el voto aprobatorio de la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado.

CUARTA.- Mediante el reconocimiento de la responsabilidad directa y objetiva del Estado se da un paso fundamental en la historia de la relación gobernantes-gobernados, administración-administrados, por virtud de la cual se quiebra la concepción de que soberanía y responsabilidad eran ideas incompatibles e irreconciliables. Queda así definitivamente superada la posición jurídica prevaleciente hasta finales del siglo XIX, que en palabras de Lafarriére proclamaba que: “lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación”.

En Alemania, como criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio, está basada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del

Ciudadano de 1789, que en su artículo 13 dispuso que "…unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos".

Es a partir del siglo XX, con la promulgación del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal, vigente a partir del 1° de Octubre de 1932, que estableció la obligación al Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios, en ejercicio de su actividad oficial; sólo que esta responsabilidad tenía el carácter de subsidiaria, por lo que para hacerla efectiva se requería que el causante de la lesión patrimonial fuera declarado responsable y no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

A partir del 1° de enero de 1942, se creó una vía directa a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, para poder demandar al Estado mediante juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, aunque por falta de operatividad práctica, se abrogó en 1988.

Es importante precisar que en nuestro país se introdujo, en 1994, el "sistema de la responsabilidad solidaria del Estado" para los casos de daños y perjuicios provenientes de hechos ilícitos dolosos (artículo 1927 del Código Civil Federal). En el apenas mencionado artículo 1927 del Código Civil Federal quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, con la calidad de solidaria, por los daños y perjuicios que sus servidores causaran en ejercicio de sus funciones, siempre y cuando fuere resultado de ilícitos dolosos y, en los demás casos, la responsabilidad será subsidiaria. En el mismo año se introdujo, en el ámbito administrativo, un "sistema de responsabilidad administrativa-económica de los servidores públicos", de carácter subjetivo e indirecto del Estado (artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

El mayor avance en nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidad patrimonial se produjo con la reforma a la denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición de un segundo párrafo a su artículo 113 constitucional, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con la característica de objetiva y directa, identificada como "responsabilidad sin falta". Esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad –el más alto grado de legitimidad- en el Congreso de la Unión y entró en vigor el 1° de enero de 2004.

El nuevo segundo párrafo del artículo 113 constitucional señala: *"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".* En su único artículo transitorio, además de establecer su entrada en vigor, el poder constituyente permanente dispuso lo siguiente: "La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar 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.", es entonces que claramente podemos definir que el límite máximo establecido para el cumplimiento de lo apenas mencionado fue el último día de 2003.

Así pues, atendiendo a nuestra Carta Magna es necesario, como lo dispone el artículo transitorio de la reforma relativa a la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nivel Federal mencionado, que este H. Congreso acate dicha disposición y, por

ende, realice todas aquellas modificaciones necesarias para establecer lo ordenado y no solo por ello sino, como se ha venido mencionando, resulta ser ineludible el crear la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo ésta objetiva y directa, con la finalidad de establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados.

Es por ello entendido que los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa irregular 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.

QUINTA.- Al derivarse la iniciativa en estudio del cumplimiento por disposición federal, al preverlo así el único artículo transitorio de la reforma a la denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición de un segundo párrafo a su artículo 113 constitucional, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con la característica de objetiva y directa, misma que entró en vigor el 1° de enero de 2004, así como por los motivos que se exponen en la iniciativa aquí atendida, es evidente que esta Comisión se hace consciente 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 licita o ilícita, no obstante esta realidad, consideramos, como lo señala la iniciativa, no busca convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal, corresponderá al órgano legislador establecer, bajo el principio de equidad, los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización. Esto significará que este Congreso del Estado, cuando realice la aprobación de la Ley

secundaria respectiva, deberá armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad.

Aunado a lo anterior, compartimos 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 en nuestro Estado, ya que brinda seguridad respecto a los trabajos que realicen los dos niveles de gobierno locales.

Otra acotación que se incluye, 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 líneas que anteceden, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogan los principios civiles de responsabilidad objetiva de riesgo creado, por actos ilícitos, etc., que rigen las relaciones entre personas jurídicas de Derecho Privado.

En general, la iniciativa concuerda con lo señalado, 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 al establecer que *"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"*, acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es entonces que tomando en cuenta la literalidad de la iniciativa en estudio, se advierte que de dicho texto se hace referencia únicamente al término de "*daños"*, en la inteligencia de que una adecuada interpretación del contenido obligacional de la nueva responsabilidad del Estado exige que se entienda en su acepción más amplia, como toda afectación económica; la obligación indemnizatoria del Estado -correlativa al derecho de los particulares a solicitarla-, se restringe a los daños que sean consecuencia de su "*actividad administrativa"*, y dentro de ésta, a las que tengan el carácter de "*irregulares"*, tal irregularidad debe interpretarse como toda actividad administrativa del Estado que cause daños. En forma expresa, el nuevo texto que dispone la iniciativa califica la responsabilidad del Estado como de carácter "*objetiva y directa"*, ya previamente se manifestó al respecto, en razón de que son elementos claves de la institución jurídica que se incorpora; es importante destacar también que el texto objeto del presente análisis estableció expresamente que el derecho a una indemnización se determinará "*conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"*, la referencia a que se desarrollen bases y procedimientos con arreglo a los cuales se solicite y, en su caso, se obtenga la indemnización respectiva, es absolutamente normal, toda vez que ello es propio de la legislación secundaria y no de la Constitución Local.

Por ello, ante la misma tesitura, lo idóneo resulta ser que se encuentre previsto en nuestra constitución local la Responsabilidad Patrimonial del Estado, para así establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados.

En tal sentido, una vez analizada la modificación que se plantea respecto a la Constitución Política del Estado de Sonora, consideramos procedente su aprobación, ya que de las mayores ventajas que esta reforma traerá, podemos mencionar cuatro principales: mayor confianza en el Estado y en el derecho en Sonora; mayor control

en el funcionamiento de la administración pública y menos impunidad; mayor seguridad jurídica para todo individuo o persona moral que se encuentre en nuestro territorio y mayor respetabilidad en el exterior.

En razón de todo lo antes expuesto y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

LEY

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

Artículo 158.- Será motivo de responsabilidad el hecho de que las autoridades, funcionarios o empleados del Estado o de los Municipios, ejecuten en perjuicio de tercero o de la sociedad, actos que no les están mandados o permitidos expresamente por la Ley.

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.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, previo cómputo que se realice de la aprobación o rechazo que emitan los Ayuntamientos del Estado, a quienes se les deberá notificar los términos de la presente Ley, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora en su artículo 163.

Se instruye a la Mesa Directiva o a la Diputación Permanente del Congreso del Estado, en su caso, a efecto de que realicen el cómputo respectivo y la remitan al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, en caso de resultar aprobada.

En tal sentido, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder legislativo, se solicita que el presente dictamen sea considerado como obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 28 de noviembre de 2012.

C. DIP. JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ

C.DIP. VICENTE TERÁN URIBE

C.DIP.GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ

C.DIP.GILDARDO REAL RAMÍREZ

C.DIP.JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO

C.DIP.JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA

C.DIP.PRÓSPERO MANUEL IBARRA OTERO

C.DIP.ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ

C.DIP.CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ