

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA de siete de febrero último dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del propio Organismo Legislativo y del Jefe de Gobierno de la entidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2004.

PROMOVENTES:

**DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA TERCERA
LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL.**

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SECRETARIO: EDUARDO DELGADO DURAN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **siete de febrero de dos mil ocho.**

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veintiséis de enero de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **José Espina Von Roehrich, Obdulio Avila Mayo, Mónica Leticia Serrano Peña, Carlos A. Flores Gutiérrez, Jorge A. Lara Rivera, José de Jesús López Sandoval, Gabriela Cuevas Barrón, María Teresita de Jesús Aguilar Marmolejo, Juan Antonio Arévalo López, María Gabriela González Martínez, Mariana Gómez del Campo Gurza, Christian Martín Lujano Nicolás, José Benjamín Muciño Pérez, José María Rivera Cabello, Irma Islas León, Sofía Figueroa Torres, Manuel Jiménez Guzmán, María Claudia Esqueda Llanes, José Medel Ibarra, Mauricio López Velázquez, Norma Gutiérrez de la Torre, Jorge García Rodríguez, Jaime Aguilar Alvarez y Masaraza, Bernardo de la Garza Herrera y Francisco Agundis Arias**, quienes se ostentaron como **Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se mencionan:

“II. Organismo legislativo que emitió la norma general impugnada: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, en cuanto hace a la discusión y aprobación del Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal (sic) y en particular por la discusión y aprobación de los artículos 389, 390, 391 y 392 de dicho Código y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio del año 2004, ambos publicados el 26 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. --- III. Organismo ejecutivo que promulgó la norma general impugnada: Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto al Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal (sic) y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio del año 2004. --- IV. Norma general cuya invalidez se reclama: Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal (sic), específicamente los artículos 389, 390, 391 y 392 y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio del año 2004, ambos publicados el día 26 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.”

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como conceptos de invalidez los siguientes:

“Primer concepto de invalidez. --- Por Decreto publicado el 14 de junio del año 2002 en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el Título Cuarto y se adicionó el párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuyo tenor literal es el siguiente: --- ‘ARTICULO UNICO. Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un párrafo segundo 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. --- Artículo 113... La responsabilidad patrimonial 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.** --- **UNICO.** El presente Decreto entrará en vigor el 1 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 periodo 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 efectuará 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, con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su consiguiente entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos. --- Por su parte, el Código Financiero vigente para el Distrito Federal en sus artículos 389 al 392 dispone: --- **ARTICULO 389.** De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar. --- Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen. --- En tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño. --- Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. --- **ARTICULO 390.** Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será. --- I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente; --- II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios; --- III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago; --- IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y --- V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios. --- **ARTICULO 391.** En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago. --- **ARTICULO 392.** El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.' --- Antes de entrar en materia, es de vital importancia hacer las siguientes precisiones: --- 1. La incorporación de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro régimen jurídico, fue motivo de arduo análisis y debate tanto en la Cámara de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados. La introducción de un régimen de responsabilidad objetiva y directa en nuestro sistema jurídico que obliga al Estado a indemnizar a los particulares cuando, con motivo de su actividad administrativa les cause un daño, sin que tengan el deber jurídico de soportar es en esencia una nueva garantía individual. --- Recurriendo al sistema de fuentes, como método de interpretación, puede concluirse que, el constituyente permanente quiso

que los gobernados contaran con una nueva garantía constitucional: la garantía de integridad patrimonial. De esta manera, la reforma constitucional alcanzó un estatus superior de lo que es la responsabilidad subjetiva, indirecta y solidaria, que tutela el Derecho Civil. De la citada reforma constitucional deriva la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa. En ese sentido, conviene citar textualmente algunos de los aspectos más importantes que se consideraron en las minutas de la Cámara de Diputados y de Senadores, para entender la teleología de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial. Se citan textualmente algunos extractos de dichas minutas: --- Dictamen aprobatorio de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. --- De las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales del Distrito Federal, por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- 'II. Considerando que, como se mencionó en los antecedentes, ya está prevista la responsabilidad del Estado en nuestra legislación, podría parecer que no es necesaria una nueva iniciativa de modificación legal; no obstante lo anterior, cabe hacer la siguiente precisión que reafirme la conveniencia de llevar a cabo la reforma propuesta. --- En efecto, aunque ha habido un progreso en el tema de la responsabilidad del Estado en nuestras leyes es de la opinión general que hacer efectiva esa responsabilidad, en nuestro país, resulta prácticamente imposible; y que son muchos los casos en los que por la actividad pública se causan daños a los particulares en sus bienes o derechos y que quedan sin resarcimiento alguno. Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado. En opinión de estas Comisiones, las iniciativas en dictamen consiguen este propósito. ---... --- 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. --- 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. --- 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 éste 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. --- ... --- 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 periodo 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 apuntaban 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 de 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. --- Del dictamen aprobatorio de la Cámara de Senadores. --- De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera. --- 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 del gobernado frente a la administración. --- ... --- El sistema que se establecerá en México permitirá que la responsabilidad a fincar cuente 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 exigírsele 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. --- 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 lo afirma acertadamente 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 responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria.' (sic) 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. --- ... --- 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 grave (sic) 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 lograr la solidez de 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.' --- La adición de un párrafo segundo al artículo 113 constitucional obedeció a la incorporación y reconocimiento de una nueva garantía a favor de los gobernados: la garantía de integridad patrimonial, por virtud de la cual, quienes sufran un daño en sus bienes o derechos por la actividad administrativa del Estado, tienen el derecho de recibir una indemnización cuando no tengan la obligación jurídica de soportarlo. --- Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo y directo, acogido por nuestro orden jurídico fundamental, establece un régimen que orbita en los derechos fundamentales de los ciudadanos. El sistema es objetivo porque no se requiere acreditar culpa, ilicitud, falta de cuidado o impericia en el autor del daño, para que se genere la responsabilidad; basta la existencia del daño para que se produzca ésta; pero el daño va asociado con la inexistencia del deber jurídico de soportarlo, es decir, que no haya causas de justificación capaces de legitimar el daño. De esta manera se afirma que la objetividad invariablemente va asociada con la producción del daño y que no debe haber causas que justifiquen su producción. --- El sistema es directo, porque no se requiere demandar previamente al autor del daño (servidor público), sino que directamente se demanda al Estado, aun cuando éste pueda ejercitar la vía de regreso contra el servidor público. --- El daño es el elemento central de la responsabilidad patrimonial del Estado. La distinción entre daño y perjuicio en la institución jurídica en comento, acogida por el constituyente permanente, radica en que se distingue del concepto vulgar de perjuicio, éste supone un mero detrimento patrimonial, mientras que el daño es el perjuicio antijurídico. Lo anterior es un elemento nodal para entender que la responsabilidad instituida en el artículo 113 constitucional, la que es de carácter objetivo y tutela la garantía de integridad patrimonial de los gobernados. Es decir, dicha responsabilidad, basada en principios de justicia conmutativa, genera la obligación del Estado de indemnizar a un particular que haya sido afectado en sus bienes o derechos, por la actividad administrativa irregular; el alcance de la misma 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. --- Como se advierte, el papel de la responsabilidad patrimonial del Estado, como principio constitucional del Estado de Derecho, está referido efectiva y necesariamente a la sumisión del poder al Derecho. Tal sumisión comprende, de manera principal, el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder y por consecuencia, la obligación de resarcir los daños causados por la actividad ilegal. Así, la actitud del poder frente al límite que implica la imposición de

responsabilidad por su ejercicio, depende sin duda, del mayor o menor desarrollo del Estado de Derecho. En efecto, desde el momento en que el Estado es obligado a resarcir un daño por virtud de su responsabilidad, constitucional o legalmente consagrada, se ve constreñido a tratar de adecuar su actuación con el fin de no producir ese daño en el futuro. Lo que necesariamente implica, que la responsabilidad patrimonial del Estado cumple una función de control; que la administración modere su actuación con la finalidad de evitar ser posteriormente condenada. --- Es preciso señalar que para entender lo que en esencia es la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, hay que entender sus aspectos elementales, pues la reforma constitucional fue producto de la dogmática jurídica desarrollada por otros países y así fue incorporada por el constituyente permanente en la reforma constitucional. --- De esta manera, la Constitución incorporó un sistema de responsabilidad objetivo y directo, el cual, difiere de la responsabilidad subjetiva, indirecta y solidaria que tutela el Derecho Civil. Dentro de nuestra legislación civil encontramos un sistema de responsabilidad basado en elementos que necesariamente revisten un juicio valorativo como la culpa, la ilicitud, la falta de cuidado, el incumplimiento de un deber, la impericia, inclusive el dolo, lo que evidentemente contrasta con un sistema de responsabilidad objetivo, donde no es trascendente, ni siquiera importante, si el agente actuó con culpa, de manera ilícita, dolosa o incumplió un deber de cuidado, sino que va a bastar la producción del daño. Este aspecto debe destacarse en función del concepto de invalidez que se hace valer, debido a que las normas que regulan la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal, contravienen lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, pues estas disposiciones se apartan de regular la responsabilidad objetiva y directa, en contravención de lo dispuesto por el constituyente permanente; es decir, la Asamblea Legislativa, reguló en el Código Financiero un sistema de responsabilidad, subjetivo e indirecto, tal como se expone en líneas adelante. --- A efecto de darle consistencia al presente concepto de invalidez, deben tomarse en cuenta algunos de los aspectos más relevantes que son concomitantes a la responsabilidad patrimonial del Estado, ya sea en el derecho comparado o en la doctrina, procurando demostrar con ello, que la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, obedeció a una institución con una verdadera dogmática jurídica y que contrasta con la regulación contenida en las normas cuya invalidez se demanda. --- El sistema venezolano ha tratado de diseñar un esquema de responsabilidad patrimonial en el cual, el daño es el elemento central, en virtud de la garantía de integridad patrimonial del particular frente a la actividad o inactividad del Estado. --- El Derecho Español reconoce como presupuestos de la responsabilidad de la administración el carácter objetivo y directo. La responsabilidad de la administración que configura la ley es una responsabilidad de tipo directo y objetivo, siguiendo la pauta iniciada por el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Responsabilidad directa, en cuanto la administración responde de los daños cometidos por sus agentes de modo directo y no subsidiario, sin perjuicio de que en algunos casos la administración pueda repetir contra el agente culpable. La responsabilidad es objetiva en la medida que no requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la responsabilidad subjetiva, propia del Derecho Civil. --- Por su parte, en el seno de la Naciones Unidas, derivado de las múltiples sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, se han centrado los esfuerzos para definir lo que es daño. De esta manera, en el 47o. periodo de sesiones de la Comisión antes indicada, celebrada en el año de 1995, se presentó el 11o. Informe del Relator Especial, en el cual se caracterizó el daño como condición sine qua non de cualquier responsabilidad e indemnización posible. Aun cuando se centró el informe del relator en cuestiones ambientales, se propuso un texto para la definición de 'daño', integrando en dicho concepto la muerte, las lesiones corporales o el perjuicio a la salud o integridad física de las personas; el perjuicio causado a los bienes patrimoniales, así como el lucro cesante y, evidentemente el daño al medio ambiente. --- El daño es el elemento fundamental para el nacimiento de la responsabilidad, requiere de ciertas características: ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La nota de la efectividad, -dice Alvaro Castro Estrada-, supone que se trata de un daño cierto y real; no simplemente posible o contingente; actual no eventual, aunque también futuro, siempre que con certeza se sepa que ocurrirá el daño, además de ser concreto, esto

es, como diría García de Enterría 'residenciable directamente en el patrimonio del reclamante.' Cabe apuntar que esta idea de que la efectividad del daño se refiere a que se 'haya causado' éste en realidad o que 'necesariamente deba causarse' en el futuro, se encuentra previsto en el artículo 2110 del Código Civil mexicano. --- Dice Avelino Blasco, la lesión, daño, se distingue del concepto vulgar de perjuicio. Este supone un mero detrimento patrimonial, mientras que la lesión es el perjuicio antijurídico. Antijurídico, no porque el autor del mismo haya obrado con culpa o ilegalidad, que es la antijuridicidad subjetiva, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo, antijuridicidad objetiva. Es decir, que la antijuridicidad se predica no de la acción administrativa en sí, sino de su efecto sobre el patrimonio privado. La Ley de Procedimiento Común en España, ha recogido expresamente esta concepción, al decir en el artículo 141.1: 'sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.' --- En la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, subyace un presupuesto total: el nexo causal. --- La doctrina ha reconocido, invariablemente, que el nexo causal es el elemento más importante en la responsabilidad patrimonial del Estado. --- Establecer criterios por virtud de los cuales se puede atribuir a los entes públicos o a los órganos locales de gobierno, las consecuencias de un determinado hecho u omisión dañosos, es labor indispensable para que la responsabilidad patrimonial del Estado cumpla su objetivo: la garantía de integridad patrimonial de los particulares frente a la actividad estatal. La connotación de la relación causal, adquiere mayor preponderancia en la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que aquí no es elemento indispensable la culpa o negligencia en la acción dañosa. Por ejemplo, la jurisprudencia en España se ha basado y ha utilizado la distintas teorías sobre la relación de causalidad, a saber: la teoría de la equivalencia de las condiciones, (evocada mucho en su momento por el Derecho Penal); teoría de la causalidad adecuada, con sus subgéneros -causa próxima y causa eficiente-; y la teoría de la causa adicional sobrevenida. Por ello, la tendencia de la jurisprudencia española se ha inclinado en incorporar la causalidad adecuada y en concreto, el de la causa eficiente, exigiendo que el hecho de que se trate, sea un hecho decisivo, sin el cual el daño no se habría producido para establecerlo como causa; también ha incorporado la tendencia de la equivalencia de las condiciones que contribuyen a producir el resultado dañoso. --- También la jurisprudencia y doctrina españolas han definido las características de la causalidad: directa, inmediata y exclusiva. A diferencia de la jurisprudencia francesa, la exclusividad no es una característica de la relación causal. Pero debe reconocerse que aún pueden presentarse ciertos acontecimientos dañosos, como resultado de un conjunto dinámico de hechos causales autónomos o dependientes entre sí que pueden concurrir, en igual o desigual medida, a la formación del daño o perjuicio final en la esfera de la víctima. --- La doctrina de la causalidad exclusiva exige una relación de causalidad directa y exclusiva, sin interferencias de la propia víctima o de terceros en el proceso de causación del daño. En el concurso de causas, la culpa de la víctima y el hecho de tercero, se ha admitido el concurso causal en la producción del daño. Junto al hecho dañoso, procedente de la administración, se reconoce la existencia de otras concausas como puede ser la culpa de la víctima o el hecho de un tercero, lo que supone un gran avance en cuanto a la protección de los damnificados. --- La doctrina mexicana por voz del Dr. Castro Estrada, ha definido varios aspectos relevantes en la relación de causalidad: --- a) Definición de causalidad jurídica y proceso selectivo de causas, -basado en la obra del jurista español Leguina Villa-: La causalidad jurídica se entiende como la relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad; la identificación de la causa productora del daño se logra -o cuando menos se intenta lograr-, a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de todo resultado dañoso, aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y, al propio tiempo determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener, es decir, este proceso deductivo consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando pues, incluidos dentro del concepto todos los demás hechos concurrentes a cargo de sus respectivos autores; --- b) Concurrencia causal: se basa en establecer que los daños pueden ser referibles a personas físicas, morales o jurídicas muy diversas, dando lugar a los problemas de concurrencia o coautoría, que

a su vez dan lugar a una serie de dificultades que deben plantearse adecuadamente para procurar resolverlos y, de esta manera, poder orientar la decisión de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que deban reconocer los reclamos de responsabilidad patrimonial del Estado. Con este sistema se rompe el principio de causalidad directa y exclusiva, dado que el problema se presenta cuando un determinado daño patrimonial es producto de más de una persona y, a su vez, éstas son atribuibles a más de una persona, luego entonces, el problema consistirá en determinar el poder causal y las consecuencias lesivas de cada hecho identificado, a fin de poder imputar a cada agente participante en el evento dañoso, su respectiva proporción lesiva en la lesión patrimonial reclamada, en este supuesto pueden concurrir terceros y la propia víctima; --- c) Culpa de la víctima: tanto en la doctrina como en la jurisprudencia española, pueden concurrir la participación de la propia víctima en la producción del daño; sin embargo, resulta injustificado eximir de manera total a la Administración Pública a título de que hubo alguna interferencia externa del particular; máxime que en el hipotético caso que nos imaginamos, la debida conducta del particular, no hubiese impedido la actualización del daño sufrido. Igualmente, es factible imaginar casos en que pudiera acreditarse que la conducta culposa del particular, cuyo patrimonio hubiese sido lesionado por la Administración Pública, haya sido proporcionalmente menor con respecto a la participación dañosa de la Administración Pública, particularmente de un deficiente funcionamiento de algún servicio público, que de no tomarse en consideración, daría lugar a verdaderas resoluciones injustas; --- d) Concurrencia de dos o más entidades públicas: se deben equilibrar dos ideas igualmente importantes: la seguridad e integridad patrimonial de los particulares, esto es, la necesidad de prever lo conducente para que los particulares lesionados puedan ser efectivamente indemnizados y no sufrir los efectos negativos de tener que litigar contra diversas entidades públicas en el caso de concurrencia causal, así como de una posible 'insolvencia' respecto de alguna de las entidades coautoras; por otro lado, el respeto de lo que en la jurisprudencia francesa se ha llamado 'principio de preservación de los fondos públicos', evitando las condenas fáciles que impactan patrimonios públicos no responsables, o no totalmente responsables, y --- e) La fuerza mayor: se reconoce una causa extraña en virtud de la cual no puede existir una relación de causalidad que dé lugar a una obligación de reparación de sus efectos, ésta será una causa en la que la Administración no será responsable frente al particular, en todo caso, recaerá en la Administración la obligación de acreditar la existencia de la fuerza mayor con el fin de desvirtuar el vínculo causal que el particular intente acreditar como causante del daño supuestamente resarcible. --- Deben destacarse los siguientes elementos: el daño como requisito sine qua non, la imputabilidad y relación causal. Ya que la reforma constitucional incorporó un sistema de responsabilidad objetiva y directa y que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene características plenamente identificables, tales como el daño y la relación causal como presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ahora bien, un elemento importante de la institución es la imputabilidad: la imputación de un daño antijurídico al Estado exige tres condiciones o requisitos fundamentales, dice Castro Estrada, 1) La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada -indistinta o concurrentemente- en forma de actos y hechos administrativos. Gabino Fraga sostiene que la función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales; 2) La relación del Estado y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización prestadora de actividades o servicios correspondientes a aquél -en principio quedan excluidos los concesionarios, contratistas administrativos y profesionales libres que ejercitan funciones privadas como Notarios Públicos-, y 3) La titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes. --- La imputabilidad requiere entonces de tres elementos: a) de la acción u omisión de la actividad o función del Estado; b) de la relación que vincula al Estado con sus agentes formando parte integral de aquél; y c) la titularidad del Estado de dicha actividad o servicio público prestados a través de sus agentes. --- Este elemento, la imputabilidad, adquiere mayor relevancia, en virtud de que, un daño por sí, no basta para establecer la responsabilidad, sino que éste sea invariablemente imputable al Estado. --- El término responsabilidad en sí, dentro de la institución que se incorporó en la reforma constitucional, reviste aspectos que deben hacerse valer. El vocablo

responsabilidad deriva de la expresión latina 'sponsor', que significa 'el que se obliga por otro', y 'responder' proviene del verbo 'responderé' que quiere decir 'hacer frente', la característica común en ambas expresiones es una relación obligacional de una persona frente a otra. --- La existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause un daño. La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo causal entre la conducta libre del agente y sus consecuencias. --- La responsabilidad, dice el autor venezolano Rafael Badell, es la situación que atañe a un sujeto a quien la ley impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido. En materia civil se distingue entre responsabilidad contractual, la cual se produce cuando la obligación de reparar el daño o perjuicio causado, se deriva del incumplimiento de obligaciones convenidas en el marco de una relación jurídica y por otro lado, la responsabilidad extracontractual que se genera cuando la obligación de resarcir el daño que se deriva de la acción u omisión que infringe el principio de no causar daño. La carencia de una regulación específica para la determinación de la responsabilidad del Estado en el ámbito de Derecho público, ha contribuido a que no exista un claro deslinde entre las áreas que a cada una de estas ramas del Derecho Civil y Administrativo corresponde normar. --- En el 11o. Informe del Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional del organismo multilateral, citado líneas arriba, en el proyecto que fue presentado por el Relator Especial, en lo que respecta a la base de responsabilidad, se determinó que al abordar en su totalidad el marco de referencia, tomará nota de una diversidad de posibilidades; destacándose por ejemplo, si la responsabilidad debe basarse en una relación causal o en el incumplimiento de una obligación de diligencia debida o si podrían utilizarse ambas bases según la parte o las partes a las que atribuya responsabilidad. De antemano, en el Derecho Internacional hay varios modos de remediar el daño transfronterizo causado por una actividad peligrosa. Una es la responsabilidad absoluta del Estado, como en el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, del 29 de marzo de 1972; otra forma de responsabilidad es por medio del explotador y dejar al margen al Estado, como en la Convención sobre Responsabilidad Civil por Daños Resultantes de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, del 9 de marzo de 1993; otra es asignar al Estado alguna responsabilidad subsidiaria en relación con la cuantía de la indemnización no satisfecha por el explotador, como en el Convenio acerca de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear, del 29 de julio de 1960 y la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares del 21 de mayo de 1963. --- Pues bien, en materia de la responsabilidad patrimonial, tal como la entendió el constituyente permanente, tiene una connotación específica: ser directa, es decir, atribuible al Estado por los daños causados a los particulares con motivo de su actividad administrativa en la prestación de servicios públicos, en sentido aún más amplio. Tiene tal característica, en función de que se imputa a la Administración Pública, sin ser requisito indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público que causa la misma, pues como ya se mencionó anteriormente, la responsabilidad es directa, en cuanto la Administración Pública responde de los daños cometidos por sus agentes de modo directo, y no subsidiario, sin perjuicio de que en algunos casos la administración pueda repetir contra el agente culpable. La responsabilidad es objetiva en cuanto no requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil. --- Por otro lado, la responsabilidad patrimonial del Estado requiere tres presupuestos: un daño, un nexo causal y la imputabilidad. Las características del daño son: efectivo, evaluable económicamente e individualizado. En tanto los elementos del nexo causal son: directa, inmediata y exclusiva. Para que exista responsabilidad debe haber imputabilidad, para ello se requieren también tres elementos: a) la acción u omisión de la actividad o función del Estado; b) la relación que vincula al Estado con sus agentes formando parte integral de aquél; y c) la titularidad del Estado de dicha actividad o servicio público prestados a través de sus agentes. --- Por ello se afirma que la responsabilidad patrimonial del Estado invariablemente requiere tres presupuestos: un daño, pues con él se tutela la garantía patrimonial del particular frente a la actividad o inactividad del Estado y, por tanto,

constituye el requisito sine qua non para establecer la responsabilidad, pues así fue considerado en el dictamen de la Cámara de Diputados; un nexo causal entre la actividad o inactividad del Estado y el daño causado al particular que comprende el punto medular de la responsabilidad patrimonial del Estado como fue acogida por nuestro constituyente. La imputabilidad también requiere tres elementos: a) de la acción u omisión de la actividad o función del Estado; b) de la relación que vincula al Estado con sus agentes formando parte integral de aquél; y c) la titularidad del Estado de dicha actividad o servicio público prestados, a través de sus agentes. Además la Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene características tales como ser objetiva, en cuanto no requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil; directa, en cuanto el Estado responde de los daños cometidos por sus agentes de modo directo y no subsidiario.

--- No debemos olvidar que la Responsabilidad Patrimonial del Estado es extracontractual, significa que tiene su origen en un hecho o un acto jurídico, sin que exista vínculo previo entre las partes, situación distinta a la responsabilidad contractual que resulta del incumplimiento de obligaciones que tienen como origen un convenio o acuerdo de voluntades. --- Pues bien, en la iniciativa con proyecto de Reformas al Código Financiero del Distrito Federal, enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 30 de noviembre del año próximo pasado, señaló en la exposición de motivos que dicha iniciativa incluía las reformas a dicho ordenamiento, a efecto de regular el pago de indemnizaciones derivada de la Responsabilidad Patrimonial en la Administración Pública del Distrito Federal, para los efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, se cita de manera textual la parte conducente: --- 'IV Responsabilidad patrimonial. Acorde con lo dispuesto por el artículo Único Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, entre otros, las Entidades Federativas contarán con un periodo comprendido entre la publicación del Decreto en cuestión y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, a fin de proveer el debido cumplimiento de los mismos a través del establecimiento de los supuestos para el pago de indemnización derivada de la Responsabilidad Patrimonial en la Administración Pública del Distrito Federal, así como los órganos autónomos. Por lo que a efecto de cumplir con los alcances de la misma, se realizan las modificaciones relativas.' --- En la sesión de 22 de diciembre del año 2003, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, aprobó el dictamen que contenía la reforma a diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se destacan los que motivan la presente acción de inconstitucionalidad. --- Por razones de claridad en este contexto (sic) de invalidez, en forma textual se citan los artículos que motivan la presente acción y la evidente contradicción con el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, tal como fueron publicados en la Gaceta Oficial del día 26 de diciembre del 2003. --- 'Del pago por concepto de Responsabilidad Patrimonial. --- ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar. --- Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen. --- En tratándose de servidores públicos de los órganos a que refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado daño. --- Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. --- ARTICULO 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será: --- VI. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente. --- VII. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia

o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios; --- VIII. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago. --- IX. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y --- X. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios. --- ARTICULO 391. En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago. --- ARTICULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.' --- De la lectura de los artículos antes citados, contenidos en el Código Financiero del Distrito Federal, cuya invalidez se demanda, se advierte la contravención a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, el cual fue objeto de adición mediante Decreto publicado el 14 de junio del año 2002. Conviene hacer la cita textual nuevamente de la adición al artículo 113 constitucional: --- 'Artículo 113... La responsabilidad patrimonial 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.' --- La objetividad en materia de responsabilidad será la producción del daño, cuando quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo. --- Sin embargo, lejos de regular la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetiva y directa, el proyecto así aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa el 22 de diciembre del año próximo pasado, estableció un sistema de responsabilidad subjetiva e indirecta, con el cual se apartó de regular conforme al mandato constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, no se acató la voluntad del constituyente permanente que dispuso en el Transitorio Unico, que las Entidades Federativas debían realizar las modificaciones necesarias a los ordenamientos correspondientes para dar cumplimiento a la reforma constitucional. Como ya se señaló, la adición de un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución obedeció a la incorporación y reconocimiento de una nueva garantía a favor de los gobernados: la garantía de integridad patrimonial, por virtud de la cual, quienes sufran un daño en sus bienes o derechos por la actividad administrativa del Estado, tienen el derecho de recibir una indemnización cuando no tengan la obligación jurídica de soportarlo. --- Pero en el Decreto emitido por la Asamblea Legislativa, se estableció un sistema de responsabilidad subjetiva e indirecta, en donde aquellos elementos como la culpa, la ilicitud, falta de cuidado o impericia en el autor del daño, son indispensables para que se genere la responsabilidad. Así, los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, se apartan de regular la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetiva y directa, que prevé el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna, pues lejos de hacer asequible la garantía de integridad patrimonial del Estado, establecen un sistema subjetivo e indirecto, contraviniendo la disposición constitucional. --- En efecto, el precepto constitucional señala textualmente: 'La responsabilidad patrimonial 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'. --- Según dispone el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, será 'con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.' --- Dicho artículo no establece en modo alguno un sistema de responsabilidad objetiva y directa, sino por el contrario, prevalece un sistema subjetivo e indirecto al que deberán enfrentar todos aquellos ciudadanos que hayan sufrido un daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del gobierno local. De esta manera, si alguien sufre una afectación o un daño en cualquiera de sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del gobierno local, primero deberá iniciar el procedimiento

correspondiente, a merced del cual se determinará si el acto o hecho imputado al gobierno de la Ciudad, se apegó o no a las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, restándole con ello todo el carácter objetivo y directo que caracteriza a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Es decir, se apartan de establecer que con la producción del daño se genera la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal. Pero más aún, en el dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados en sesión plenaria del 2000, se discutió sobre el régimen de responsabilidad que debía incorporarse en México, debido a que hasta entonces la responsabilidad del Estado se basaba en los fundamentos de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. En el dictamen que finalmente motivó la aprobación de la citada minuta en dicho órgano cameral, se destaca la siguiente cita textual: --- ...'En efecto, aunque ha habido un progreso en el tema de la responsabilidad del Estado en nuestras leyes, es de la opinión general que hacer efectiva esa responsabilidad, en nuestro país, resulta prácticamente imposible; y que son muchos los casos en los que por la actividad pública se causan daños a los particulares en sus bienes o derechos y que quedan sin resarcimiento alguno. Una de las razones que explican esta situación es, precisamente, que los principios en que se funda la actual responsabilidad del Estado son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado. En opinión de estas Comisiones, las iniciativas en dictamen consiguen este propósito'... --- Al margen de lo que el constituyente plasmó en la minuta que a la postre dio origen a la reforma constitucional, mediante la incorporación de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado objetivo y directo, el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aparta de regular dicha responsabilidad y subsiste en acoger, un sistema subjetivo e indirecto. --- En efecto, el párrafo primero del supraindicado precepto, del cual se demanda su invalidez, señala textualmente: 'De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.' --- Se destaca que la regulación que hace el mencionado precepto, lo hace en virtud de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que el Distrito Federal tiene obligación de pagar por los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares. Pero la contradicción con la Constitución se destaca en la parte in fine del numeral de marras, que le resta todo carácter objetivo y directo a la responsabilidad patrimonial, en cuanto a su regulación, cuando señala: 'con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.' Es decir, incorpora aspectos subjetivos tales como no cumplir con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, lo cual significa, necesariamente, un juicio valorativo para determinar si la conducta del agente estuvo apegada a derecho o no, es decir, si se incumplió un deber de cuidado. Dicho régimen orbita dentro de un régimen subjetivo e indirecto que precisamente se superó en la reforma constitucional, tal como lo plasmó el constituyente permanente en las minutas aprobadas en ambos cuerpos camerales y así aprobados por las Legislaturas Estatales. --- En efecto, para establecer si la actuación de un servidor público que provocó un daño o una lesión se apegó o no a las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, en un hecho o acto que de lugar a responsabilidad patrimonial, requiere una valoración de carácter subjetivo para determinar el cumplimiento o no de un deber de cuidado o si la conducta del agente culpable no contravino disposición legal alguna o si es ilícita. Lo anterior, supone un régimen de responsabilidad subjetiva e indirecta y no un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva y directa como se estableció en la Constitución. Por ello, es nodal entender que un régimen de responsabilidad patrimonial objetivo y directo como fue acogido por la Constitución, requiere necesariamente la producción de un daño: daño como elemento sine qua non para que nazca la responsabilidad patrimonial del

Estado. De esta manera el daño es determinante para la institución que se estableció en el artículo 113 constitucional. En la doctrina se conoce como la antijuridicidad objetiva, porque quien sufre el daño no tiene la obligación jurídica de soportarlo y es aquí donde nace la responsabilidad patrimonial del Estado. Además, es preciso ahondar que cuando el texto constitucional hace referencia a la 'actividad irregular', no es con el propósito de vincularlo con el término 'actividad ilícita', sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar, pues cuando se asocia la 'ilicitud' o 'culpa' con el 'daño', se actualiza la denominada 'responsabilidad subjetiva', noción que precisamente se superó con la reforma constitucional al artículo 113. --- Luego entonces, el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal contradice la Constitución conforme a lo establecido en el artículo 113 constitucional, por incorporar, en el Distrito Federal, un régimen subjetivo e indirecto, cuando la Constitución incorporó un sistema de responsabilidad objetivo y directo. También, cuando lejos de darle un status ordinario quiso darle el carácter de norma superior que obligue y limite al legislador ordinario, haciendo patente esta circunstancia en la minuta de la Cámara de Diputados, que en la parte conducente señala: --- '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 debe establecerse a nivel constitucional. --- ... 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 éste es precisamente el status quo que pretende modificarse.' --- Por estas razones, los suscritos Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal demandan la invalidez de dicho artículo por existir una evidente contradicción entre el mencionado precepto y la Constitución General. --- Por otro lado, el artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, contraviene el texto constitucional, pues señala que para que exista obligación de indemnizar al particular, debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la 'responsabilidad' y como consecuencia, la obligación de pago al particular. De esta manera, dicho artículo establece varias hipótesis para que proceda pago indemnizatorio al particular: --- Estas hipótesis a saber son: --- a) La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar el daño en cantidad líquida y en consecuencia ordene su pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada por la autoridad competente; --- b) La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios; --- c) La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño por lo tanto condene a su pago; --- d) La resolución que haya quedado firme dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar, por lo tanto ordene su pago, y --- e) La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por algún área, unidad, órgano desconcentrado o entidad por la que se proponga la reparación de daños y perjuicios. --- La responsabilidad patrimonial del Estado no está sujeta al reconocimiento de indemnizar o no, como si se tratara de una concesión unilateral de quien la provoca, sino que es una garantía consagrada a favor de los ciudadanos. En dicha disposición del Código Financiero del Distrito Federal no se contiene el régimen de responsabilidad acogido por el

constituyente permanente, que estableció una garantía individual a favor de los gobernados: la integridad patrimonial. Ello invariablemente significa que cuando un particular sufra un daño en sus bienes o derechos, sin que tenga la obligación de soportar, derivado de la actividad administrativa del Estado, tiene derecho a una indemnización, no por una concesión unilateral del Estado, sino como una garantía más incorporada en la Constitución. Por ello, en sede doctrinal se afirma que para que el daño sufrido pueda ser indemnizable, es imprescindible que dicho daño sea además antijurídico, de otra manera, el particular tendría la obligación de sufrirlo así como el perjuicio material como una carga pública no indemnizable. La antijuridicidad que se obtiene en materia de responsabilidad patrimonial, por tratarse de un sistema de responsabilidad objetiva, no la podemos encontrar en la conducta del autor del daño o en el incumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables, aun siendo contraria a Derecho, sino cuando no se tenga la obligación jurídica de soportar la lesión o el daño. La antijuridicidad que se predica en materia de responsabilidad patrimonial no nace de la acción administrativa en sí, sino de su efecto sobre el patrimonio privado, por virtud del cual se produce el daño al particular y derivado de éste, nace la obligación del Estado a indemnizar y el derecho del particular a recibir una indemnización, la cual no está sujeta al reconocimiento unilateral de la autoridad, como lo establece el artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, sino que responde a una nueva garantía incorporada en la Constitución. Nuevamente conviene citar textualmente el aserto consultable en la minuta de la Cámara de Diputados que al respecto señala: --- '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 éste es precisamente el status quo que pretende modificarse'. --- Por lo anterior, la carga indemnizatoria corresponde al Gobierno del Distrito Federal, cuando haya causado el daño al particular, sin que éste tenga el deber jurídico de soportar, derivado de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal. --- El artículo 391 del Código en cita establece que cuando no esté determinado en cantidad líquida, el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará el mismo y lo hará saber a la Secretaría de Finanzas. Lo anterior también es un grave riesgo en la tutela de la garantía de integridad patrimonial, consagrada a favor de los gobernados, dado que dependerá de que las dependencias y entidades envíen la información para que se determine la cantidad líquida, dejando a una causa exterior que la información sea enviada y que la Procuraduría determine el monto, lo cual está muy lejos de regular eficazmente la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal. Dicho precepto, implica un riesgo para hacer asequible adecuadamente la indemnización que le corresponda, debido a que deja a causas externas, como si fuera una concesión unilateral, el debido pago indemnizatorio. --- De la parte in fine del párrafo segundo del artículo 113 constitucional, se advierte: 'Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.' --- Asimismo en modo alguno en el artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal se han establecido bases, límites y mucho menos, un procedimiento que haga asequible el derecho a la indemnización, sino por el contrario, el precepto en cuestión se ha ocupado solamente de constreñir a la autoridad a remitir la información a la Procuraduría Fiscal cuando no esté determinada en cantidad líquida. Al no haberse establecido un procedimiento mediante el cual se haga efectivo el derecho a recibir una indemnización, no sólo contraviene la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, sino además, genera inseguridad jurídica para los gobernados, al no contemplar el procedimiento mediante el cual los particulares puedan tener acceso a la indemnización constitucional, cuando con motivo de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal, les haya causado un daño en sus bienes o derechos, sin que éstos tengan el deber jurídico de soportar. --- Por su parte, el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal trata, sin lograrlo, de instituir

la vía de regreso en contra del servidor público causante del hecho o acto dañoso, sin embargo, el hecho o el acto no siempre será atribuible al servidor público, sino puede haber concurrencia de factores en la producción del daño final, lo que implica que no siempre el Estado estará posibilitado para emprender la vía de regreso en contra del servidor público, y además ello supone, necesariamente, que el pago ya está realizado y que en éste se determinó si hubo concurrencia de factores, entre ellos la intervención de la propia víctima. Por esta razón se contraviene el espíritu de la norma, cuando se otorga la facultad de emprender, en cualquier caso, el procedimiento administrativo de ejecución, siempre que el Estado pague una indemnización a un particular. --- En la doctrina que sustenta la dogmática jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, se sostiene que no se puede permitir aquellos casos en los que el Estado haya respondido mediante el pago de una indemnización y evidentemente el pago se haya hecho con el erario público, cuando dicha responsabilidad directa y objetiva se derive de la mala actuación u omisión del servidor público. Bien se puede diseñar un adecuado régimen de responsabilidad de los servidores públicos con arreglo al cual el Estado se encuentre en posibilidades de determinar justamente la responsabilidad o no de sus agentes ante un determinado reclamo de indemnización, para que, si como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, se llegara a la convicción de su ineludible responsabilidad, pueda el Estado repetir contra el servidor público y con ello, atenuar el impacto financiero sobre el erario público. Sin embargo, el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal se separa de una adecuada regulación normativa, que diseñe un esquema para que el Gobierno del Distrito Federal pueda repetir contra el agente culpable que ocasionó el daño al particular. De esta manera, lejos de regular un sistema adecuado, tomando en consideración la concurrencia de factores, el grado de participación mayor o menor del agente o el concurso de concausas que pudieron haber influido en la producción final del daño y, con base en ello, determinar los casos en los que el Estado, sí puede ejercitar la vía de regreso en contra del servidor público, dota al Gobierno del Distrito Federal de la facultad indiscriminada de actuar, en todos los casos, contra el servidor público ejercitando la vía de regreso, lo que significa que su regulación se aparta de principios elementales concomitantes a la dogmática jurídica que regulan la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. --- En las consideraciones antes señaladas, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, contenido en el Código Financiero del Distrito Federal, aprobado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 26 de diciembre del 2003, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicho ordenamiento, los artículos 389, 390, 391 y 392 del citado ordenamiento, contradicen el esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetivo y directo, conforme a la reforma constitucional por la que se reforma el Título Cuarto y se adiciona un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Razón por la que se demanda la invalidez de los mencionados artículos aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión plenaria del 22 de diciembre del año 2003. --- Segundo concepto de invalidez. --- La regulación de la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, contenida en los artículos cuya invalidez se demanda, actos que emanan de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, vulneran en esencia el principio de supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna. --- En este tenor, resulta incuestionable que al regular en forma diversa la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, vulnera dicho principio, al disponer un sistema de responsabilidad diversa del que mandata la propia Constitución, el cual se hace patente en el Transitorio Único del Decreto por el que se reforma el Título Cuarto y se adiciona el segundo párrafo al artículo 113 de nuestro orden jurídico fundamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio del año 2002. --- De una interpretación integral y teleológica de lo establecido en materia de responsabilidad patrimonial por el Constituyente Permanente y así deducida en el dictamen aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Diputados del 28 de abril del año 2000, la minuta da cuenta que uno de los efectos de establecerse en la Constitución el régimen de responsabilidad patrimonial es darle el carácter de norma superior a la referida institución, que obligue y limite al legislador ordinario a regular dicho instituto jurídico en los términos regulados por la propia Constitución. De esta manera, se advierte que la intención fue la de establecer dicha institución como un imperativo categórico de nivel supremo, al cual deberían

sujetarse todas las Legislaturas de los Estados, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Conviene al efecto citar en forma textual, la parte conducente de la minuta aprobada por la Cámara de Diputados que a la letra dice: --- '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.' --- La obligación se impone al legislador ordinario en los términos que determinó el Constituyente Permanente, nace de la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional y del Transitorio Unico por el que obliga a las entidades federativas a expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, a fin de proveer el debido cumplimiento del Decreto de marras, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad. Dicho artículo Transitorio dispone en forma textual: --- TRANSITORIO. --- 'U N I C O. El presente Decreto entrará en vigor el 1 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 periodo 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 efectuará 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, con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su consiguiente entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no será menor a un año ni mayor a dos'. --- Así pues, al actualizarse una contradicción entre el Código Financiero del Distrito Federal y la Constitución General de la República, en cuanto a la regulación de la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, artículos 389 al 392, se vulneró el principio de supremacía constitucional por la autoridad que emitió la norma general impugnada y por la que la promulgó y publicó. --- La Constitución es la Norma Suprema, norma normarum, que determina el sistema de producción del Derecho; goza de supremacía, es decir, de rango superior a las restantes normas del sistema jurídico que no pueden ir en su contra, y junto a la rigidez constitucional, garantiza esa supremacía del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes que comprueba la adecuación del derecho positivo a la Constitución. --- En ese sentido, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis de jurisprudencia con el fin de hacer patente el principio elemental de la supremacía constitucional. De esta manera, se citan las siguientes tesis de jurisprudencia: --- 'TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro Derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la Norma Fundamental y que aunque en principio la expresión '... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...' parece indicar que no sólo

la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los Tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del Derecho Federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de 'leyes constitucionales', y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los Tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho Federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los Tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las Entidades Federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los Tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las Entidades Federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del Tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las Entidades Federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al Derecho Federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.' No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los Tratados incluso frente al Derecho Federal.'

--- 'SUPREMACIA CONSTITUCIONAL. PRINCIPIO DE. Por efecto del enunciado principio de supremacía constitucional, si ya transcurrió el término que señala el artículo 20, fracción VIII, de la Constitución Federal para que un reo sea juzgado, no es válido alegar en contra de lo dispuesto por ese precepto fundamental, lo que establece el artículo 281 del Código de Procedimientos Penales de Jalisco, que manda reservar los autos hasta que se resuelva la apelación pendiente que haya sido interpuesta en contra del auto de formal prisión o de sujeción a proceso, por lo que debe confirmarse la sentencia del a quo en la que se concedió la protección constitucional a fin de que previo el cumplimiento de los requisitos esenciales del procedimiento, se dicte la sentencia que corresponde.'

--- 'CONSTITUCION, SUPREMACIA DE LA. ES UN DERECHO PUBLICO INDIVIDUAL. FUENTES Y EVOLUCION DE ESTE DERECHO. Es lógico contemplar que cuando los quejosos, en el amparo, reclaman la violación al artículo 133 de la Constitución Política de México, están planteando, a la consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversas cuestiones constitucionales que es inaplazable discernir, con el fin de valorar, en su caso, si la supremacía constitucional es un derecho constitucional que entra en el ámbito de los derechos del hombre instituidos, por dicha Constitución, y si puede efectuarse, ese derecho fundamental público, en perjuicio de una persona física o moral. La enunciación de esas cuestiones, obliga a contemplar el origen del principio de la supremacía constitucional, dentro de las legislaciones mexicana y extranjera, e, incluso, dentro de la teoría de la Constitución, para poder encarar su significado y alcances como derecho fundamental del individuo. Frente al Derecho público europeo, de tenaz y tradicional resistencia para insertar, en sus cláusulas constitucionales positivas, una norma que reconozca la supremacía de la Constitución, con respecto a los actos que en ejercicio de su soberanía expidan o dicten los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado, el Derecho público

de las amélicas (Argentina, Colombia, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela) ha sido expresamente consciente, desde su nacimiento hasta ahora, de una evolución positivamente ascendente en favor del principio de la supremacía constitucional, al consignarse, en los textos de las diversas Constituciones de varios de los países americanos, los antes nombrados, aquel principio, que ha adquirido la categoría política de ser un derecho fundamental público del hombre manifestado en la proposición de que 'nadie podrá ser privado de sus derechos' (artículo 14 de la vigente Carta Política de México), y, entre esos derechos tiene valor primordial, el derecho a la supremacía de la Constitución, reconocida como la norma normarum y estar sobre cualquier acto de tipo legislativo, o bien de la administración pública o de naturaleza judicial que desconozca, viole o se aparte del conjunto de cláusulas y principios estructurales del orden constitucional positivo de una Nación. La Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en su artículo VI, párrafo segundo, es el primer Código Fundamental de una Nación que llegó a establecer, en una norma constitucional positiva, que la Constitución es la Ley Suprema de la tierra y está por encima de las leyes federales y locales y de los Tratados o actos de cualquiera otra autoridad y 'los Jueces en cada Estado, estarán sujetos a ella, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución o leyes de cada Estado'. La doctrina y jurisprudencia norteamericanas, lo mismo en las lucubraciones de Story que en las de Kent, en el siglo pasado, que en las de Corwin, en este siglo, son de una incontrovertible reciedumbre sobre la supremacía de la Constitución frente a cualquier ley federal o local en pugna con ella, o en un punto a los actos que la contradigan y realicen los otros Poderes federales o locales de los Estados Unidos. Los precedentes de la jurisprudencia de la Corte Suprema, desde el año de 1816 hasta la fecha, han mantenido, igualmente, la supremacía de la Constitución contra cualquier acto de autoridad que trate de desconocer el alcance y significado evolutivo de sus cláusulas, como quiere Corwin, en sus valiosos comentarios en orden a este tema. La teoría de la Constitución en México ha sido siempre irrefragablemente firme en torno de la supremacía de la Constitución, como Norma Fundamental y primaria en el ejercicio del poder público, y uno de los elementos integrantes de esta supremacía está presente en el artículo 376 de la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 y su trazo es más patente en el artículo 237 de la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre del año de 1814. Escindido nuestro Derecho público del siglo XIX, por las dos corrientes doctrinarias que lo informan, esto es, la teoría del Estado Federal, siempre progresivamente en superación, y la corriente ideológica del Estado unitario, acogida por el pensamiento conservador, cada vez se hizo más notable, en el Derecho público mexicano, el régimen constitucional federal instituido a partir del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, respetado, después, por la primera de nuestras Constituciones Federales, la del 4 de octubre de aquel año de 1824, y restituido, definitivamente, por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 y por las Constituciones del 5 de febrero de 1857 y de 1917, que adoptaron, ininterrumpidamente, el principio de la supremacía de la Constitución, determinado en textos expresos, e instituido, también, al través de otros factores integrantes de la teoría de la supremacía constitucional como lo son los concernientes a que la Ley Fundamental de un Estado debe ser expedida por el Poder Constituyente del pueblo y a que su revisión debe ser confiada a un órgano especial, diverso al previsto para la elaboración de las leyes ordinarias. Procede invocar, para los fines de este principio de la supremacía constitucional, que si el Acta que creó el Estado Federal en México, la ya comentada del 31 de enero de 1824, instituyó, en su artículo 24, que 'las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución General', ésta, la del 4 de octubre del nombrado año de 1824, lo regula con mayor extensión y más amplios alcances, cuando en las fracciones I y II de su artículo 161 decreta que los Estados de la Federación están obligados a 'organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución, ni a la (sic) Acta Constitutiva' y a 'guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión y los Tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación, con alguna potencia extranjera'. El Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 da cabida a esta noción de la supremacía constitucional, en los artículos 22, 23, 24, 25 y 28, pero sin que deba desconocerse que es el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, formulado por Ponciano Arriaga, León Guzmán y Mariano Yáñez, el que habrá de considerar, en su artículo 123, que la Constitución,

las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación de dicho Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y los Jueces de cada Estado se arreglarán a ella, a las leyes federales y a los Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. El Congreso Constituyente de 1856-1857, aprobó, por 79 votos, la norma sobre la supremacía de la Constitución, que se convirtió, después, en su artículo 126 y en el 133 de la Ley Fundamental de la República, actualmente en vigor, que sancionó el Congreso Constituyente de 1916-1917, por el voto unánime de los 154 Diputados que concurren a la sesión pública del 25 de 1917, quienes se manifestaron conforme con el dictamen presentado por Paulino Machorro y Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, a fin de que se restituyera a la Constitución en formación, el artículo 126 de la de 1857, suprimido en el Proyecto de Constitución propuesto por don Venustiano Carranza. Así pasó a formar parte del acervo de los principios integrantes del régimen constitucional del Estado Federal en México, el de la supremacía de la Constitución, prevalente frente a cualquier ley, federal o local, o frente a cualquier Tratado, o a los actos que estén en pugna con la misma Constitución y provengan de alguna otra autoridad federal o local, administrativa, judicial o del trabajo, siempre con la mira, como se expresó desde el año de 1856, de que la supremacía constitucional sirviera de 'salvaguardia del Pacto Federal'. Entre los sistemas que han pugnado por el principio de la supremacía de la Constitución, Inglaterra no lo ha consignado jamás en algún texto expreso de sus flexibles leyes constitucionales, a pesar de que lo han reconocido la doctrina y los tribunales ingleses, a diferencia de Francia que, sin adoptarlo categóricamente, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 24 de agosto de 1789, consideró a la rigidez constitucional base indirecta de la supremacía de la Constitución, puesto que por medio de la institución del Poder Constituyente del pueblo, como único titular de la soberanía para aprobar y expedir la Constitución, se apoya la noción de la superioridad de ella frente a las leyes ordinarias. Sin embargo, no puede negarse que este país no ha sido partidario de que en una cláusula positiva de sus Constituciones se inserte, expresamente, que la Constitución es la ley suprema, aunque Italia le dé ya relativa información en su Constitución del 31 de diciembre de 1947 (artículo XVIII de las disposiciones transitorias y finales). En verdad: el sistema francés, de repercusión universal por su observancia en muchos Estados de Europa y del resto del mundo, ha insistido en la doctrina de la superlegalidad constitucional (Hauriou, Principios de Derecho público y Constitucional, página 304 a 310), a través del principio teórico de la concepción de que la Constitución es una super ley, por ser ella decretada por el Poder Constituyente del pueblo y no poder ser reformada por los mismos procedimientos decretados para la expedición, modificación y adición de las demás leyes de un país, sino sólo por conducto del órgano revisor de la Constitución, que algunas veces exige que su aprobación se haga también por el pueblo, por medio del referéndum o del plebiscito. Sólo el Derecho público de Estados Unidos, desde el año de 1787, como pocos años después lo hará el de México, en su Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y, más concretamente, a partir de la Constitución del 5 de febrero de 1857, han influido en la teoría de la Constitución que exige la declaración expresa, en un precepto de ella, de que dicha Constitución es una Norma Suprema, aunque, desde luego, en directa conjunción con los otros elementos que integran la doctrina de la supremacía constitucional, como lo son el de sujetar su reforma al órgano revisor de la Constitución, con la observancia de un procedimiento especial; a que la aprobación y expedición de la propia Constitución quede exclusivamente confiada al Poder Constituyente del pueblo; y a que su respeto o reparación en caso de haberse infringido sus normas, se haga por un procedimiento especial que, en el sistema constitucional de México, es el juicio de amparo, ejemplo de institución sobre la materia. La supremacía de la Constitución en México estriba en estar ésta sobre cualquier ley federal o Tratado internacional o sobre cualquier ley local que esté en pugna con ella, sin que ninguno de los actos del poder público administrativo o del Poder Judicial, federal o local, que no tengan lugar en un juicio de amparo, queden fuera de esta supremacía constitucional, lo cual es significativo para el orden jerárquico constitucional mexicano, por encarecer que la Constitución está por encima de cualquier otra ley o Tratado, o de cualquier otro acto del poder público que la contradiga o la viole, y lo que define en su esencia más nítida

esta supremacía de la Constitución, es su expresión como un derecho individual público de la persona humana o de las personas morales, en punto a que cualquier desconocimiento de ella o infracción a sus normas es encomendado y es reparado por medio del juicio de amparo. --- Formalmente, en virtud de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal, goza del atributo de ser Norma Suprema del primero al último artículo, así como las disposiciones de carácter Transitorio; para el efecto no importa el hecho de que tal o cual precepto contenga o no eso que se ha denominado una decisión política fundamental, ese carácter se reconoce aun a aquellos preceptos que pudieran calificarse como leyes constitucionales. --- La superioridad constitucional deriva de varios datos ineludibles: a) La Constitución crea a los poderes públicos del Estado; b) Delimita sus funciones, positiva y negativamente; c) Recoge los procedimientos de creación normativa; d) Reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, e) Incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige. --- En mérito de las distintas posturas y la posición asumida por el constituyente permanente, plasmado en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, mismo que compartió su colegisladora en sesión del pleno de la Cámara de Senadores del 8 de noviembre del 2001, por el que aprueba la minuta de las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos y posteriormente de la Comisión de Puntos Constitucionales, la supremacía constitucional obliga invariablemente a esta Asamblea Legislativa a acatar la disposición constitucional por la que se instituye dentro de nuestro orden jurídico fundamental la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetiva y directa. --- De esta manera, al incorporarse un sistema de responsabilidad subjetivo, subsidiario e indirecto en las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, artículo 389, 390, 391 y 392, cuya invalidez se demanda, el órgano legislativo local ha vulnerado el principio de supremacía constitucional. --- Tercer concepto de invalidez. --- La adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, constituyó uno de los grandes logros por el que se refleja el desarrollo de un Estado democrático, al reconocer e instituir una nueva garantía individual a favor de los gobernados, a saber: la garantía de integridad patrimonial. Al estar indebidamente regulada en el Código Financiero del Distrito Federal, en los artículos 389, 390, 391 y 392, cuya invalidez se demanda, la responsabilidad patrimonial del Estado se vulnera dicha garantía individual consagrada a favor de los ciudadanos. --- En efecto, como se deduce de las minutas aprobadas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, y por la que se reforma el Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, nuestro orden jurídico fundamental reconoce esta nueva garantía, correlativa a la obligación de la autoridad de indemnizar a los particulares por los daños causados con motivo de su actividad administrativa irregular. Así, se advierte en la cita textual de la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, que a la letra dice: --- ‘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 éste es precisamente el status quo que pretende modificarse’. --- Resulta evidente que aun cuando la garantía de integridad patrimonial no está consagrada en la parte dogmática de la Constitución, no le demerita el carácter de garantía individual, pues el hecho de encontrarse en la parte orgánica de la Carta Magna, goza de la misma protección y tiene la misma jerarquía independientemente de su ubicación formal. Por ello, conviene citar nuevamente el razonamiento que el constituyente estableció sobre la incorporación de esta nueva garantía individual: --- ‘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'. --- En suma, al regular el Código Financiero del Distrito Federal, en las normas cuya invalidez se demanda, un sistema de responsabilidad subjetivo, el cual atiende a elementos valorativos como la culpa, la negligencia, el deber de cuidado, el incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, como lo establece la parte infine del párrafo primero del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, es evidente que la indemnización va a depender de que la actuación del agente que cause el daño al particular no se haya sujetado al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, y no de la existencia del daño que resienta en la esfera patrimonial el ciudadano y que no tenga el deber jurídico de soportar, como se estableció a nivel constitucional, que en esencia es la responsabilidad objetiva. --- El sistema de responsabilidad subjetivo, subsidiario e indirecto, fue superado y así fue acogido por el legislador en la reforma constitucional, consagrándose con ello la responsabilidad objetiva y directa del Estado. Dicha circunstancia se hace presente en la valoración que realizó el Senado de la República, cuyo tenor literal es: --- '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. --- ... --- Como lo afirma acertadamente 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 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 nexo causal con la actividad estatal'. --- ... --- De esta manera, al no estar debidamente regulada la Responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal, de carácter objetiva y directa, sino regulado en el Código Financiero del Distrito Federal, la de tipo subjetivo, subsidiario e indirecto, se vulnera la nueva garantía consagrada a favor de los ciudadanos del Distrito Federal. --- Cuarto concepto de invalidez. --- De conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del Artículo Único Transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 113 constitucional, las entidades Federativas y los Municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, 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. El texto constitucional es claro, tanto Estados como Municipios están obligados a incluir en su Presupuesto de Egresos, una partida presupuestal para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. Se transcribe la disposición en comentario: --- Es importante señalar que en la Iniciativa con Proyecto de Reformas al Código Financiero del Distrito Federal se afirmaba que las reformas planteadas cumplirían con lo dispuesto por el texto constitucional. Sin embargo, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal dispone que la indemnización estará sujeta a la disponibilidad presupuestal. Por su parte, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004 no contempla la partida presupuestal que por mandato constitucional los Estados y Municipios deben incluir para responder por la responsabilidad patrimonial en la que pudieran incurrir. --- A continuación se transcribe el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal: --- 'TRANSITORIO. --- U N I C O. El presente Decreto entrará en vigor el 1 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 periodo 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. --- 'ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las

disposiciones legales y administrativas que se deben observar. --- Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a la disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen. --- En tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño. --- Los pagos a que se refiere este precepto estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.' --

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante sesión plenaria del 23 de diciembre del año 2003, aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2004, en el cual, no se destinó una partida presupuestal para el cumplimiento de la responsabilidad patrimonial, claramente contraviniendo lo dispuesto por el artículo Unico Transitorio que de manera expresa dispone que los Estados y Municipios deberán incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. --- Por tanto, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004 al no contemplar la partida para el pago por concepto de responsabilidad patrimonial contraviene lo dispuesto por el texto constitucional, en su artículo Unico Transitorio del Decreto por el que se adiciona el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 113 párrafo segundo y el 133.

CUARTO. Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número 4/2004, y por razón de turno se designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de cuatro de febrero de dos mil cuatro, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad, únicamente por lo que hace a la impugnación de diversos preceptos del Código Financiero del Distrito Federal, no así en lo relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro; asimismo, no tuvo a la Diputada Martha Teresa Delgado Peralta haciendo valer la presente acción, por no haber firmado el escrito inicial; y ordenó dar vista a las autoridades que respectivamente emitieron y promulgaron la norma impugnada, para que rindieran su informe, así como al Procurador General de la República, para que formulara su pedimento.

QUINTO. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su informe, señaló esencialmente lo siguiente:

A) Que la reforma a los artículos 389 a 392 del Código Financiero del Distrito Federal, atiende cabalmente a los lineamientos que se derivan del texto del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, pues lejos de lo que consideran los accionantes, regulan en forma clara cómo se puede hacer efectiva la responsabilidad patrimonial en el ámbito del Distrito Federal, por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los bienes o derechos de los particulares, en forma objetiva y directa.

Que, por tanto, los argumentos de los accionantes contenidos en el primer concepto de invalidez son inatendibles, al no existir ninguna contradicción entre el texto de los artículos 389 a 392 del Código Financiero del Distrito Federal con el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

B) Que es infundado lo aducido por los promoventes, en cuanto a que el artículo 389 del Código impugnado al señalar en su primer párrafo que el Distrito Federal está obligado a pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares **...con motivo de la actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.**, establece un sistema de responsabilidad subjetivo e indirecto, ya que el actuar irregular de la administración pública local dará lugar a la obligación de la administración de indemnizar al afectado, siempre que justifique los demás elementos de la imputabilidad en materia de responsabilidad, como son el daño y la relación de causalidad entre éste y la actuación del Estado, aspectos claramente contemplados en el texto del artículo 389 citado.

Que además, el término irregular utilizado por el texto constitucional significa fuera de regla, esto es, fuera de las normas, entre las que se encuentran las disposiciones legales y administrativas que rigen la actividad del Estado; por lo que es claro que si la autoridad administrativa no atiende las disposiciones legales y administrativas está actuando en forma irregular, en consecuencia, no existe ninguna contradicción entre la norma combatida y el texto constitucional.

Que tampoco se establece en el citado artículo 389, ningún supuesto que lleve a concluir, como pretenden los accionantes, que se requerirá un juicio valorativo de la conducta del servidor público para determinar si incumplió con su deber o si actuó con culpa, como condición para el pago de la indemnización correspondiente; esto es, en ningún momento el precepto indicado hace referencia al servidor público, sino que refiere en términos genéricos a la actividad administrativa, por lo que no puede suponerse que se infiera de él un sistema de responsabilidad subjetiva e indirecta, cuando en ningún momento se menciona al autor material del acto u omisión que ocasionan el daño, sino se establece la obligación del Distrito Federal, de pagar los daños causados con motivo de su actividad administrativa.

Que también es de resaltar que el precepto combatido se encuentra en el capítulo IV del Código Financiero del Distrito Federal denominado, del Pago por Concepto de Responsabilidad patrimonial y establece la obligación de pago del Gobierno del Distrito Federal a los particulares de una indemnización en caso de que se vean afectados por su actividad administrativa, por lo que no se ocupa del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, ni de la forma de fincarlas, aspectos que son materia de otros ordenamientos.

C) Que resultan infundados los argumentos de los promoventes, respecto de la impugnación que hacen del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, relativos a que para que exista obligación de indemnizar al particular, debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad y como consecuencia, la obligación de pago al particular; lo anterior, por virtud de que del texto del precepto señalado se advierte que no se requiere dicho reconocimiento, sino que el precepto prevé la existencia de un documento justificante del gasto, totalmente acorde con lo establecido en el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que consagra el derecho de los particulares a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, así como en el Artículo Unico Transitorio del Decreto de reformas a dicho numeral, publicado el catorce de junio de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación, que después de reconocer que la aprobación de la reforma constitucional implicará la adecuación de las disposiciones jurídicas secundarias locales, precisa como el primero de los criterios a seguir para realizar el pago de la indemnización, que éste se efectúe después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización.

Que en consecuencia, el artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal se limita a cumplir con el dispositivo constitucional, al señalar que para realizar el pago de la indemnización, el gasto se justificará con los documentos derivados de los procedimientos que determinan el derecho del particular a dicha indemnización, esto es, mediante los cuales se acredite que existen los presupuestos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado, como son el daño causado al particular, la existencia de una acción u omisión que se atribuya al Estado por su actividad administrativa desplegada a través de sus servidores y el nexo causal entre ambos.

Que en este sentido, cada una de las hipótesis previstas en el numeral en comento se refieren a las instancias legales con que cuenta el particular para lograr el pago de la indemnización que le corresponda por los daños que sufra por la actividad irregular de la administración pública del Distrito Federal; a saber, los procedimientos ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales, en los cuales se haya justificado la procedencia de la indemnización, que no es, en forma alguna, un acto al que esté obligado el Estado en forma automática, sin que se hayan justificado los presupuestos legales que la hagan procedente.

D) Que es infundado el argumento relativo a que la fracción I del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal es violatoria del texto constitucional, porque se condiciona el pago de la indemnización a una concesión unilateral de quien provoca el daño, y con ello se viola la garantía individual de integridad patrimonial establecida por el Constituyente Permanente; ya que el procedimiento ante la Contraloría correspondiente no es la única forma de lograr el pago de la indemnización por parte del Estado ante una responsabilidad por la actividad irregular de la administración pública, además de que la resolución que emite no constituye una concesión unilateral, sino una resolución administrativa, que se concibe como un acto de la autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal y que como todo acto administrativo, es susceptible de impugnación por parte del particular afectado; así que cuando no ha sido recurrida (esto es, es consentida por el particular) o el Tribunal competente ha considerado que se encuentra apegada a derecho, se convierte en la verdad legal y no puede decirse que constituya una concesión unilateral.

E) Que en lo relativo a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría Social del Distrito Federal a que se refieren las fracciones II y V del artículo 390 del Código Financiero de la misma entidad, que requieren haber sido aceptadas por alguna dependencia o entidad en el caso de la fracción II, o algún área, unidad, órgano desconcentrado o unidad en el de la fracción V, en las que se proponga la reparación de daños y perjuicios; tales disposiciones son congruentes con la naturaleza jurídica que la Constitución y las leyes aplicables le confieren a tales órganos.

Que lo anterior es así, ya que en concordancia con la Constitución Federal y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, las resoluciones que dictan dicha Comisión y la citada Procuraduría no son obligatorias para las autoridades administrativas hasta en tanto éstas las acepten; en consecuencia, el texto de las fracciones II y V del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal no puede considerarse contrario a ninguna garantía consagrada por la Constitución a favor de los ciudadanos, ni mucho menos

desvirtúa el régimen de responsabilidad acogido por ella, pues consideran dos hipótesis totalmente viables (que no las únicas) para obtener el pago de una indemnización a favor del particular por la actividad administrativa irregular, cuando ésta ha aceptado la recomendación emitida en tal sentido.

F) Que los promoventes no hacen observación alguna sobre la posible contradicción de las fracciones III y IV del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, con el sistema de responsabilidad patrimonial plasmado en la Constitución Federal, sin embargo, es de señalar que dichas fracciones se refieren a las resoluciones firmes que dicten el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal o cualquier órgano judicial, declarando la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por tanto condene a su pago; en este sentido, estas disposiciones, al igual que el resto de las fracciones de este numeral, implican que existiendo necesariamente procedimientos mediante los cuales el particular puede acreditar los elementos de imputabilidad del Estado en materia de responsabilidad patrimonial (que ningún precepto dice que será automática), éstos deben agotarse para servir como documento justificante para obtener el pago, y de ninguna manera tales instancias constituyen concesiones unilaterales, sino los medios necesarios para justificar la procedencia de la indemnización previstos en leyes diversas al Código Financiero, el cual se ocupa de establecer el procedimiento a seguir para hacer efectivo el pago atento a los lineamientos que indica la Constitución.

Que por tanto, el artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, no libera al Gobierno de la entidad de cumplir con la carga indemnizatoria que le correspondería cuando haya causado daño el particular sin que éste tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que establece los lineamientos para efectuar el pago, en total concordancia con la Constitución Federal.

G) Que el artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal no es violatorio de ningún precepto constitucional como aducen los promoventes, ya que atiende a la libertad de las Entidades Federativas de precisar las bases, límites y procedimientos para el pago de las indemnizaciones, y conforme a ello establece el procedimiento mediante el cual podrá determinarse el monto líquido a cubrir al particular, cuando éste no se haya precisado en la resolución firme que dicte la autoridad competente para determinar la procedencia del pago indemnizatorio.

Que, por tanto, es infundado lo que indican los promoventes en cuanto a que en el precepto en cuestión no se estableció un procedimiento mediante el cual se haga efectivo el derecho a recibir una indemnización; ya que los procedimientos para hacer efectivo el derecho a recibir una indemnización están establecidos tanto en el Código Financiero del Distrito Federal como en otros ordenamientos legales aplicables en esta entidad, y el artículo en comento indica precisamente uno de esos procedimientos, que si bien los Diputados promoventes consideran insuficiente, ello no implicaría una contradicción entre dicho precepto y el artículo 113 Constitucional.

H) Que el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal, no es contrario a disposición constitucional alguna, ya que prevé el derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos que hubiesen llevado a cabo materialmente los actos u omisiones que derivaron en el pago de una indemnización ya cubierta al particular; al establecerse la responsabilidad objetiva y directa del Estado, éste tiene el derecho de llevar a cabo los procedimientos que juzgue pertinentes para resarcir a la hacienda pública del detrimento sufrido por la mala actuación de sus agentes, sin que ello influya en los derechos del particular que, en su caso, ya fue indemnizado por el daño sufrido.

Que en cuanto a lo que pretenden argumentar los promoventes en el sentido de que la vía de regreso contra el servidor público causante del acto dañoso no debió establecerse porque el hecho o el acto no siempre será atribuible al servidor público, además de que no siempre estará posibilitado para emprender la vía de regreso y tal precepto dota al Gobierno del Distrito Federal de la facultad indiscriminada de actuar en todos los casos, contra el servidor público ejercitando la vía de regreso, lo que significa que su regulación se aparta de los principios elementales concomitantes a la dogmática jurídica que regulan la institución de la Responsabilidad patrimonial del Estado, es infundado y subjetivo, ya que dicho argumento no trae aparejada ninguna contradicción entre el contenido del Código Financiero del Distrito Federal y algún precepto Constitucional.

Que además, con el argumento anterior se abordan cuestiones que tendrían que determinarse en cada uno de los procedimientos tendientes a fincar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por los actos u omisiones cometidos en ejercicio de sus funciones, los cuales no son materia del Código Financiero, pues éste sólo se ocupa de precisar el procedimiento mediante el cual se les exigirá en su caso, el pago al erario público de las indemnizaciones que el Gobierno ya hubiere pagado a los particulares por su causa; esto último, lejos de constituir una contradicción con el régimen de responsabilidad patrimonial objetiva y directa establecido en la Constitución Federal, reafirma que el legislador local precisó claramente la diferencia entre la responsabilidad directa del Estado que se obliga a pagar al particular la indemnización que legalmente le corresponde, y el derecho que este tiene de repetir en contra del servidor público que hubiere sido personalmente responsable del daño.

Que por lo señalado, los preceptos que regulan el pago por concepto de responsabilidad patrimonial derivado de los actos u omisiones provenientes de la actividad administrativa irregular, que causen daños en los bienes o derechos de los particulares, están totalmente apegados a la norma Constitucional, por lo que, ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes, debe reconocerse la validez de los artículos 389 a 392 del Código Financiero del Distrito Federal.

I) Que el segundo concepto de invalidez resulta también infundado, ya que al existir concordancia entre los preceptos impugnados del Código Financiero del Distrito Federal y la Constitución, no puede hablarse de violación al principio de supremacía constitucional, ni tienen aplicación alguna al caso las tesis de jurisprudencia citadas por los promoventes.

Que además, debe tenerse en cuenta que con la expedición de las normas combatidas, se acataron en sus términos todas las disposiciones de carácter Transitorio, contenidas en el Decreto que reformó el artículo 113 de la Constitución Federal, las cuales gozan también del atributo de supremacía.

J) Que el argumento contenido en el tercer concepto de invalidez, relativo a que está indebidamente regulada en los preceptos impugnados la responsabilidad patrimonial del Estado, violando con ello la nueva garantía de integridad patrimonial contenida en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, es infundado, por virtud de que, se reitera, el Código Financiero del Distrito Federal no establece un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado subjetivo, subsidiario e indirecto, como pretenden los accionantes, quienes no emiten razonamiento válido alguno para considerarlo así.

Que por tanto, debe reconocerse la validez de los preceptos impugnados al no vulnerarse ninguna garantía individual de las que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

K) Que al referirse el cuarto concepto de invalidez a la impugnación que hacen los accionantes respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, y haber negado este Alto Tribunal la admisión de la acción de inconstitucionalidad en contra de dicho acto, la demanda es improcedente en este punto, razón por la cual, no se realiza manifestación alguna sobre el contenido de dicho concepto.

L) Que con independencia de lo señalado, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, en relación con los artículos 59, 65, 61, fracción I, y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II, inciso e), del artículo 105 de la Constitución, en razón de que el escrito inicial no cumple con los requisitos a que se refieren dichos preceptos, pues no se encuentra suscrita por el treinta y tres por ciento de los Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino únicamente por dieciséis de ellos, como se advierte de las últimas dos páginas del ocuro de referencia, haciendo la aclaración de que en la parte final de la última se señala que: *Esta hoja de firmas pertenece a la Acción de inconstitucionalidad Escrito Inicial de demanda*, en tanto que en dos hojas anexas no se expresa esta circunstancia, lo que hace suponer que no forman parte integrante de la demanda.

Que por tanto, al no cumplirse con los requisitos exigidos por la ley y la Constitución para promover la acción de inconstitucionalidad, ésta deviene improcedente y debe declararse el sobreseimiento con fundamento en lo ordenado por la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al rendir su informe adujo en lo medular:

A) Que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad carecen de legitimación procesal para iniciarla, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los signantes de la acción durante el procedimiento legislativo no manifestaron su desacuerdo en contra del texto normativo que impugnan, al votar a favor de éste en forma unánime, por lo que no puede existir minoría agraviada por la imposición de la mayoría y, por tanto, no puede constituirse el treinta y tres por ciento que exige la Constitución Federal para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, incumplándose con ello lo previsto en el artículo 62 de la ley de la materia.

Que además, tomando en cuenta que los promoventes de este medio de control constitucional votaron a favor de la norma impugnada durante su procedimiento de creación, es que consintieron expresamente su expedición.

B) Que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque no se reúne el treinta y tres por ciento de los legisladores integrantes de la citada Asamblea, ya que dicho porcentaje lo constituyen veintidós Diputados, por lo que si el escrito inicial fue suscrito solamente por dieciséis legisladores, como se advierte de las fojas que integran el escrito inicial, es claro que no se reúne el requisito señalado; sin que obste a ello la existencia de dos fojas agregadas que contienen firmas, ya que éstas se encuentran sin numerar y sin la leyenda *esta hoja de firmas pertenece a la acción de inconstitucional (sic) escrito inicial de demanda*, la cual sí obra en la foja cuarenta y tres del escrito inicial y que sólo contiene dieciséis firmas.

Que lo anterior se robustece, si se toma en cuenta que en el proemio del escrito inicial no se encuentra nombrado el Diputado José Abundis Arias, y únicamente consta su firma en una de las dos fojas que carecen de leyenda y numeración.

Que como consecuencia de lo anterior, debe declararse la improcedencia de este medio de control, con apoyo en los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal y 19, fracción VIII, y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia.

C) Que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos 61, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los promoventes, al señalar que los artículos 391 y 392 del Código Financiero impugnado se separan de una adecuada regulación normativa, están contravirtiendo cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

Que por tanto, debe decretarse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

Que igualmente, debe sobreseerse en este medio de control, ya que los promoventes no formulan verdaderos conceptos de invalidez que acrediten la inconstitucionalidad de las normas que reclaman, máxime cuando no expresan la causa de pedir, ni señalan lesión o agravio que causa la ley controvertida, ni los motivos que la originaron; no obstante exponer una serie de argumentos con base en los cuales pretenden sustentar la supuesta violación de las normas constitucionales que invocan.

D) Que las reformas efectuadas al Código Financiero del Distrito Federal, que establecen la obligación, forma y términos en que el Distrito Federal pagará los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de la actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, se apegan a lo que dispone la Constitución Federal.

E) Que carece de fundamento lo aducido por los promoventes, en el sentido de que el texto del artículo 113 de la Constitución Federal contiene una nueva garantía individual de los gobernados, toda vez que la naturaleza de una garantía individual, es distinta a la obligación establecida a cargo del Estado contenida en ese precepto constitucional; que esto es así, ya que no toda prerrogativa que establezca la Constitución a favor de los particulares constituye una garantía individual, ello en atención a que las garantías individuales son derechos subjetivos inherentes a la persona, que el Estado tiene la obligación de respetar.

Que en este plano, no se discute la calidad de garantía constitucional que se le quiere atribuir al contenido del artículo 113 Constitucional, pero es evidente que no se trata de un derecho que las personas adquieran, por razón de su propia existencia, sino que para que nazca el derecho que consagra ese precepto, a favor de los particulares, se requiere que se actualicen los supuestos que la norma prevé, a saber, la existencia de una actividad irregular del Estado y un daño que sufra el particular.

F) Que tomando en cuenta que el Órgano Reformador de la Constitución Federal, al aprobar la adición del artículo 113 constitucional estableció como presupuesto legal indispensable para generar la obligación de pago a cargo del Estado, el de la existencia de una actividad administrativa irregular del Estado y, como segundo presupuesto necesario, que esa actividad irregular cause un daño, separándose de manera definitiva de la concepción de una responsabilidad absoluta del Estado por todo menoscabo que por su actuación pudiera sufrir un particular; de lo que se tiene que decidió limitar la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente cuando se trate de la actividad administrativa irregular.

Que la circunstancia de que el constituyente hubiera limitado la responsabilidad del Estado a la realización de una actividad administrativa irregular no se contradice con el que se le califique de responsabilidad objetiva y directa, ya que ésta se genera por una norma que establece la causa legal por la que debe repararse un daño; en este caso, por mandato constitucional, la causa que constituye el presupuesto necesario de la responsabilidad objetiva del Estado es la actividad administrativa irregular de éste; por lo que los promoventes confunden los conceptos señalados, al equiparar la responsabilidad absoluta del Estado, con la responsabilidad objetiva, pretendiendo argumentar que se trata de lo mismo, cuando tienen significados diferentes.

G) Que por lo anterior, el texto del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal no contraviene lo dispuesto por el 113 Constitucional, al prever que el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, lo cual evidentemente es materia de la actividad irregular que prevé la Constitución Federal, de ahí que no exista contradicción de este precepto con el texto constitucional.

H) Que en el supuesto de que la norma constitucional no hubiera fijado claramente los límites de la responsabilidad del Estado, debe estarse a lo que señala el artículo Transitorio Único, publicado el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación del que se advierte que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, deben establecer mediante la creación de leyes o modificaciones a éstas, los conceptos, procedimientos, lineamientos y en general los mecanismos de aplicación y funcionamiento de la Responsabilidad patrimonial del Estado, a fin de proveer lo dispuesto en el artículo 113 Constitucional.

Que en esta tesitura, mediante los artículos 389 al 392 del Código Financiero del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa en uso de la atribución que le confiere el precepto Transitorio señalado estableció la forma de hacer frente a la responsabilidad patrimonial del Distrito Federal, delimitando los conceptos y estableciendo los procedimientos que se estimaron pertinentes.

I) Que los legisladores promoventes confunden los conceptos de responsabilidad absoluta con la de responsabilidad objetiva y a partir de esa confusión, concluyen que responsabilidad administrativa objetiva es la producción del daño en sí mismo, lo cual constituye una falacia, esto es, suponen que la responsabilidad objetiva se constituye a partir de que una acción por sí sola cause un daño; sin embargo, lo que constituye la responsabilidad objetiva es el mandato legal, que califica la acción y no la voluntad del sujeto para causar el daño; que esto es así, ya que del propio texto constitucional del artículo 113 se desprende que la irregularidad es condición necesaria y causa de responsabilidad, es decir, se establece como supuesto necesario pero no suficiente de la responsabilidad patrimonial del Estado, la existencia de una acción administrativa irregular; el segundo supuesto es que dicha actividad cause un daño.

Que conforme a lo anterior, no toda acción del Estado que provoque un daño es causa de responsabilidad, ya que existen actividades que producen un menoscabo o pérdida del patrimonio de una persona y, sin embargo, se apegan a lo dispuesto en las normas, simple y sencillamente porque se hace prevalecer el interés general por encima del interés privado, como es el caso de la normativa relativa a medio ambiente y desarrollo urbano.

Que la calificación que de objetiva se hace a la responsabilidad patrimonial del Estado no quiere decir, como lo pretenden los legisladores, que baste la acción del Estado que cause un daño, sino que dicho carácter radica en que ésta se establece por disposición de ley, al margen de la intencionalidad del sujeto causante del daño, por lo que basta exclusivamente que la hipótesis normativa se actualice, para que nazca el derecho del particular frente al Estado, esto es, la hipótesis está construida con dos supuestos, a saber, la actividad administrativa irregular y la causación del daño, por tanto, si no se hubiera limitado la responsabilidad, entonces sí, podría argumentarse que cualquier actividad administrativa que produjera un daño, originaría la responsabilidad patrimonial del Estado.

Que además debe tenerse en cuenta que la propia parte actora reconoce expresamente que: *...para que el daño sufrido pueda ser indemnizable, es imprescindible que dicho daño sea además antijurídico...*, lo cual ocurre en la especie, cuando el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal señala que *...el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar...*; por tanto, y ante la manifestación expresa de la actora, resulta inconcusos que sus conceptos de invalidez no pueden ser materia de estudio en la presente vía, por no existir contradicción con la Ley Fundamental y en atención al principio general de derecho de *a confesión de parte relevo de pruebas*.

Que, como consecuencia, el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, se apega estrictamente al mandato establecido en el artículo 113 constitucional, por lo que deben declararse infundados los conceptos de invalidez hechos valer.

J) Que la argumentación de los legisladores promoventes en el sentido de que los artículos impugnados del Código Financiero del Distrito Federal contravienen el artículo 113 constitucional, debido a que no se regula la responsabilidad patrimonial del Estado de manera directa también resulta infundada, toda vez que el texto del artículo 389 del citado Código toma en cuenta que la responsabilidad patrimonial del Estado es directa, cuando éste responde de su actividad administrativa irregular que causa un daño a un particular, haciendo el pago de indemnización correspondiente, sin que responda subsidiariamente el Estado con el servidor público al que se le impute la causación del daño.

K) Que los artículos 390 y 391 del Código Financiero del Distrito Federal, al establecer el procedimiento por el cual, en caso de que no se encuentre determinada en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal con base en la información proporcionada por las dependencias o entidades, determinará la misma y lo hará saber a la Secretaría de Finanzas, salvaguarda la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, evitando con ello dejar a los afectados en un estado de indefensión.

L) Que resulta inoperante el concepto de invalidez hecho valer respecto del artículo 391 del Código impugnado, ya que en ningún momento señala el motivo por el cual, contraviene la Constitución Federal.

Que asimismo debe señalarse que el artículo 391 del Código Fiscal del Distrito Federal, al establecer un procedimiento determinado para cuantificar el monto de indemnización, mediante la solicitud de información por parte de la Procuraduría Fiscal a las diversas dependencias u entidades, cuando el monto no esté determinado en cantidad líquida, evidencia en todo momento la validez constitucional de las normas que se reclaman.

Que al efecto el artículo 113 constitucional no fija procedimiento alguno para determinar el monto de la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado, sino que únicamente se limita a establecer la hipótesis normativa; por su parte, el Transitorio único del Decreto de reformas facultó al legislador ordinario a fijar dichos procedimientos, sin establecerle limitación alguna, por lo cual, con plena libertad la Asamblea Legislativa estableció las reglas y procedimientos relativos a dicha responsabilidad, sin que ello pueda implicar contravenir la Constitución.

M) Que contrario a lo aducido por los promoventes, los artículos 389 al 392 del Código Financiero del Distrito Federal sí establecen un procedimiento para hacer efectivo el derecho de los particulares a recibir la indemnización, el cual en términos del artículo 389 del Código citado, comienza con la comprobación de que efectivamente al particular sufrió un daño por una actividad administrativa irregular y que por ello se le debe pagar una indemnización; y una vez comprobadas dichas situaciones, se efectuará el pago de forma directa; sin que obste a lo anterior el hecho de que el Código Financiero establezca que el pago se hará con cargo a la dependencia, entidad u órgano desconcentrado en el cual se haya suscitado la actividad administrativa irregular que causó daño al particular.

N) Que en cuanto al argumento en el sentido de que el artículo 391 del Código de referencia constituye un grave riesgo en la tutela de la garantía de integridad patrimonial, consagrada a favor de los gobernados, dado que dependerá de que las dependencias y entidades envíen la información para que se determine la cantidad líquida, dejando a una causa exterior que la información sea enviada y que la Procuraduría determine el monto, resulta infundado, ya que lo que se establece con dicho artículo es un procedimiento administrativo mediante el cual se va a determinar el monto de indemnización correspondiente.

Que, además, el establecimiento de los procedimientos de referencia dan la pauta para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, Apartado C, Base Primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 7, 8, 36 y 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y atendiendo a la obligación establecida en el Transitorio Único, publicado el catorce de junio de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación, regule los conceptos, procedimientos, lineamientos y en general los mecanismos de aplicación y funcionamiento en materia de responsabilidad patrimonial del Distrito Federal.

Ñ) Que es inoperante lo aducido por los promoventes en cuanto a que el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal contraviene el espíritu de la norma constitucional cuando se otorga la facultad de emprender, en cualquier caso, el procedimiento administrativo de ejecución en contra del servidor público que causó el daño, en virtud de que no acreditan de ninguna manera ni vierten razonamiento alguno por el cual dicho proceder contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime cuando las normas de forma expresa establecen la responsabilidad directa del Distrito Federal, sin que ello sea impedimento para que la entidad repita en contra del servidor público causante del daño.

Que en tal virtud, lo dispuesto por los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal no contravienen el artículo 113 constitucional ni el principio de supremacía constitucional, toda vez que prevén la responsabilidad objetiva y directa, al establecer la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar y que, a su vez, el Distrito Federal podrá exigir a los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

O) Que resultan inoperantes los conceptos de invalidez segundo y tercero, en virtud de que en ningún momento los promoventes acreditan la contradicción de las normas impugnadas con la Constitución Federal, pues únicamente se refieren al principio de supremacía constitucional, sin demostrar en ningún momento la supuesta contravención de los artículos impugnados con el texto constitucional.

Que resultan aplicables en la especie, las tesis de rubro: **“AGRAVIOS. NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN”**. **“AGRAVIOS, NO DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES LAS SIMPLES AFIRMACIONES QUE NO SE SUSTENTAN EN RAZONAMIENTO ALGUNO”**. **“CONCEPTOS DE ANULACION. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR”**. y **“AGRAVIOS. EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LOS”**.

P) Que la iniciativa, promulgación y publicación de las reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal, cuya invalidez se solicita, se llevaron a cabo conforme lo establece el artículo 122 de la Constitución Federal, así como los diversos 7o., 8o., 52, 67 fracciones I, II y XXXI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 1o., 12 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

SEPTIMO. El Procurador General de la República, en su pedimento, manifestó en síntesis, lo siguiente:

A) Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, la que fue promovida por personas legitimadas para ello y presentada en forma oportuna.

B) Que resulta infundado el motivo de improcedencia aducido por las autoridades emisora y promulgadora de la norma combatida, toda vez que el escrito inicial se encuentra signado por veinticinco Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que representan el 37.87% de la totalidad de sus integrantes, en tal virtud, se satisface el requisito del porcentaje establecido en los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, por lo que los promoventes cuentan con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

C) Que también resultan infundados los argumentos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los que señaló que si no hubo desacuerdo en contra del texto normativo dentro del proceso de reforma al Código Financiero local, toda vez que éste fue votado a favor en forma unánime, resulta un consentimiento expreso a las normas que se combaten; toda vez que del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte como una exigencia para que proceda este medio de control constitucional que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma.

Que por tanto, al prever el precepto constitucional citado, como requisito para la acción de inconstitucionalidad, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de la entidad que haya expedido la norma que se combate, basta reunir el 33% de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan hayan votado o no en contra del Código Financiero local o, inclusive, que hubieran votado a favor de su aprobación, toda vez que este medio de control se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Que sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACION DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.**

D) Que el argumento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal acerca de que no se cumple con el requisito del artículo 62 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, por virtud de que en el escrito inicial sólo aparecen dieciséis firmas de legisladores que expresaron su voluntad expresa de suscribir la demanda; es infundado, ya que del proemio del escrito citado se aprecia que el nombre de los accionantes concuerda con la firmas que al efecto se aprecian incluidas al final de dicho escrito, hecha excepción de la Diputada Martha Teresa Delgado Peralta, a la cual mediante acuerdo de cuatro de febrero de dos mil cuatro, no se le tuvo haciendo valer el presente juicio constitucional puesto que no firmó el escrito de referencia.

Que, además, de la razón asentada por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se advierte que el escrito inicial fue recibido en cuarenta y cinco fojas, en las que constan las firmas de los veinticinco Diputados promoventes.

E) Que el argumento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto a que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VIII, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley de la materia, toda vez que los promoventes apoyan sus conceptos de invalidez en cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, resulta infundada, en virtud de que de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se desprende que los accionantes esgrimen violaciones directas a los numerales 113 y 133 de la Ley Fundamental, por lo que contrariamente a lo señalado resulta una cuestión de constitucionalidad.

E) Que del texto vigente del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, se observa que se instituyó un sistema de responsabilidad objetivo, como el que señala el segundo párrafo del precepto 113 de la Constitución Federal, toda vez que no será necesario para el resarcimiento de los daños ocasionados a los particulares, que previamente se establezca quién causó el daño, es decir, qué servidor público lo generó; si la actuación fue dolosa, culposa o negligente, lo que en todo caso, sí sería un sistema subjetivo, y como consecuencia contrario a la Constitución Federal.

F) Que de la interpretación del precepto constitucional señalado, se concluye que la responsabilidad patrimonial del Estado sólo se actualizará cuando se cause un daño con motivo de una actividad administrativa irregular, y el carácter objetivo, contrario a lo señalado por los promoventes, consiste, en que no será necesario que se precisen aspectos como la culpa, el dolo, la negligencia o cualquier otra característica que pueda revestir una conducta del servidor público, con excepción de que la misma sea irregular, es decir, contraria a las disposiciones legales respecto de las cuales se debe ejercer dicha actividad.

Que en tal virtud, resulta infundado el argumento de la actora, ya que la parte final del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal no establece una contradicción con el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Federal, ya que no le resta el carácter objetivo y directo a la responsabilidad patrimonial de la Entidad.

G) Que con relación a que en el numeral 390 del Código Financiero del Distrito Federal se señalan diversas hipótesis que vulneran el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, ya que para que exista obligación de indemnizar al particular, debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad y como consecuencia la obligación de pago al particular, es infundado, dado que de la lectura integral del numeral impugnado no se observa que la obligación de indemnizar a los particulares esté supeditada a un reconocimiento por parte de la autoridad a la existencia de la causa de responsabilidad, pues en dicho numeral se percibe el acatamiento a lo establecido en el texto constitucional.

Que conforme a lo anterior, el numeral 390 del Código Financiero del Distrito Federal cumple con el diverso constitucional, al prever que para efectuar el pago de indemnización, éste se acreditará conforme a los documentos derivados de los procedimientos respectivos, por los que se determine el derecho del particular a dicha indemnización, esto es, que cuando se enuncian las bases, límites y procedimientos, se refiere a los medios por los que se acredita la existencia de los presupuestos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado –el daño causado al particular y el nexo causal-.

Que por tanto, las hipótesis mencionadas en los apartados del numeral 390 del Código impugnado se refieren a las instancias legales a las que tienen acceso los particulares para reclamar el pago de la indemnización que retribuya el daño sufrido por la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal.

Que lo anterior significa que no se puede tener acceso a la indemnización automática o instantánea, por lo que de ninguna manera se deben considerar concesiones unilaterales, sino los medios necesarios que se deberán cumplir ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales a efecto de demostrar o justificar la procedencia de la indemnización conforme a lo establecido en la Constitución Federal.

H) Que el artículo 391 del Código combatido, al señalar que cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría de Finanzas, no viola el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pues conforme a lo dispuesto en este numeral, las Entidades Federativas tienen la libertad de fijar las bases, límites y procedimientos para el pago de las indemnizaciones; luego, en cumplimiento a tal obligación, se instauró el medio por el que se deberá determinar el monto líquido del pago a que tienen derecho los particulares, cuando éste no haya sido precisado por la autoridad que determine la procedencia del pago.

I) Que en cuanto a que los preceptos 390, 391 y 392 impugnados no establecen las bases, los límites y mucho menos un procedimiento que haga accesible el derecho a la indemnización, lo que genera inseguridad jurídica a los gobernados, tales argumentos carecen de apoyo, en virtud de que los procedimientos para que los particulares puedan acceder a una indemnización están debidamente establecidos en la legislación local a través de las instancias competentes, tal como se indica en el artículo 390 combatido, por lo que no se les deja a los particulares en estado de indefensión y, consecuentemente, no se vulnera el precepto 113 constitucional, por lo que resulta infundado el argumento de la actora.

J) Que en cuanto al argumento de los promoventes, en el sentido de que el numeral 392 impugnado contraviene la Constitución Federal, al pretender instaurar la vía de regreso en contra del servidor público causante del hecho o acto dañoso, es de señalarse que de dicho precepto no se desprende violación alguna al párrafo segundo artículo 113 de la Constitución Federal, en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal puede fincar responsabilidades a los servidores públicos que ocasionaron la materialización de los actos u omisiones que derivaron en el pago de las indemnizaciones otorgadas a los particulares, a que se refiere el precepto 389 del Código en cita, ya que el texto constitucional no lo prohíbe.

Que, como consecuencia de lo anterior, el Distrito Federal tendrá expeditas las vías que considere pertinentes a efecto de investigar e instaurar el procedimiento administrativo correspondiente, cuando determine que los servidores públicos incurrieron en actos, omisiones o conductas que contravengan los principios que rigen la administración pública del Distrito Federal, que hayan dado lugar al pago de la indemnización a los particulares, y por ello es infundada la impugnación al precepto 392 de mérito.

K) Que al resultar infundados los argumentos de los promoventes, respecto de los artículos impugnados, no se actualiza violación alguna al principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que procede que este Alto Tribunal reconozca la validez de los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, el pedimento del Procurador General de la República, los alegatos de las partes y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por razón de orden y método, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ...”

En el caso, los promoventes de la acción de inconstitucionalidad solicitan se declare la invalidez de los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, reformados mediante Decreto publicado el viernes veintiséis de diciembre de dos mil tres, en la Gaceta Oficial de la citada entidad (fojas 320 a 517 del expediente); por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para la promoción de la presente acción transcurrió del sábado veintisiete de diciembre de dos mil tres al domingo veinticinco de enero de dos mil cuatro.

Cabe señalar que el veinticinco de enero de dos mil cuatro, por ser domingo, fue inhábil de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el caso, el oficio de la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veintiséis de enero de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja cuarenta y cinco de autos, esto es, el primer día hábil siguiente al en que venció el plazo correspondiente, por tanto, su presentación fue oportuna, en términos de la última parte del primer párrafo del artículo 60 citado.

TERCERO. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Suscriben el escrito por el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad José Espina Von Roehrich, Obdulio Avila Mayo, Mónica Leticia Serrano Peña, Carlos A. Flores Gutiérrez, Jorge A. Lara Rivera, José de Jesús López Sandoval, Gabriela Cuevas Barrón, María Teresita de Jesús Aguilar Marmolejo, Juan Antonio Arévalo López, María Gabriela González Martínez, Mariana Gómez del Campo Gurza, Christian Martín Lujano Nicolás, José Benjamín Muciño Pérez, José María Rivera Cabello, Irma Islas León, Sofía Figueroa Torres, Manuel Jiménez Guzmán, María Claudia Esqueda Llanes, José Medel Ibarra, Mauricio López Velázquez, Norma Gutiérrez de la Torre, Jorge García Rodríguez, Jaime Aguilar Alvarez y Masarrazza, Bernardo de la Garza Herrera y Francisco Agundis Arias, quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y ...”

“ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ...”

De lo previsto por dichos numerales se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, el oficio correspondiente deberá estar firmado cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren, es decir, deben satisfacerse tres requisitos, a saber:

- a)** Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo del Distrito Federal;
- b)** Que dichos promoventes representen cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento de ese órgano legislativo; y,
- c)** Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de normas expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

En el caso, obra en autos a fojas mil ciento noventa y tres del cuaderno de pruebas de este expediente copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de toma de protesta y de instalación de la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el catorce de septiembre de dos mil tres, de la que se advierte, en lo que interesa, la toma de protesta de los integrantes del citado órgano legislativo, entre otros, a los que suscriben la presente acción de inconstitucionalidad, con lo que se cumple el primero de los requisitos señalados.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de la integración del órgano legislativo, prevé:

“ARTICULO 8. La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis Diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.”

De este precepto se advierte que la citada Asamblea Legislativa se integra por un total de sesenta y seis Diputados; por lo que los veinticinco que signan el oficio de acción de inconstitucionalidad equivalen al treinta y siete punto ochenta y siete por ciento (37.87%) de los integrantes de dicho órgano legislativo.

Por último, la norma general impugnada fue expedida por la Asamblea Legislativa, a la que pertenecen los promoventes y, por tanto, al cubrirse los tres requisitos a que se ha hecho mención, se concluye que la parte promovente cuenta con la legitimación necesaria para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad, ya que cumple con los requisitos previstos en el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia.

No es óbice a la anterior determinación que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal aduzca lo siguiente:

Que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad carecen de legitimación procesal para iniciarla, ya que durante el procedimiento legislativo no manifestaron su desacuerdo en contra del texto normativo que impugnan, y al votar a favor de éste en forma unánime, consintieron expresamente su expedición, por lo que no puede existir minoría agraviada por la imposición de la mayoría y, por tanto, no puede constituirse el treinta y tres por ciento que exige la Constitución Federal para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, incumpléndose con ello lo previsto en el artículo 62 de la ley de la materia, máxime que los promoventes de este medio de control constitucional votaron a favor de la norma impugnada, durante su procedimiento de creación, es que consintieron expresamente su expedición.

El argumento anterior resulta infundado ya que este Tribunal Pleno ha sustentado que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal no exige como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, ya que dicho precepto únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea promovida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan hayan votado o no en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación.

En efecto, no debe pasar inadvertido que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

El criterio anterior está contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 20/2001, consultable en la página cuatrocientas cuarenta y ocho del Tomo XIII, marzo de 2001 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACION DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente ‘... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el Procurador General de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.”

Asimismo, el propio Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son coincidentes en señalar que debe declararse la improcedencia de este medio de control, con apoyo en los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal y 19, fracción VIII, y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que no se reúne el treinta y tres por ciento de los legisladores integrantes de la citada Asamblea, ya que dicho porcentaje lo constituyen veintidós Diputados, en tanto que el escrito inicial fue suscrito solamente por dieciséis legisladores, como se advierte de las fojas que integran el escrito inicial, por lo que es claro que no se reúne el requisito señalado; sin que obste a ello la existencia de dos fojas agregadas que contienen firmas, ya que éstas se encuentran sin numerar y sin la leyenda *esta hoja de firmas pertenece a la acción de inconstitucional (sic) escrito inicial de demanda*, la cual sí obra en la foja cuarenta y tres del escrito inicial, aunado a que en el proemio del escrito inicial no se encuentra nombrado el Diputado José Abundis Arias, y únicamente consta su firma en una de las dos fojas que carecen de leyenda y numeración.

No se actualiza la causa de improcedencia de mérito, en atención a que, como ya se manifestó, el escrito por el cual se promovió la presente acción de inconstitucionalidad fue signado por veinticinco legisladores de los sesenta y seis que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conformándose con ello el treinta y siete punto ochenta y siete por ciento (37.87 %) de los integrantes de dicho órgano legislativo, tal como se advierte del escrito inicial que obra de la foja uno a la cuarenta y cinco de este expediente, siendo irrelevante el señalamiento de que dos de las hojas en que se contienen firmas carezca de la leyenda señalada, por virtud de que no se trata de un requisito o formalidad exigido por la Ley Reglamentaria de la materia, por tanto el hecho de que una hoja sí la tenga y las restantes no, resulta intrascendente.

Asimismo, es de señalarse que del análisis integral del escrito por el cual se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se advierte, como ya se señaló, que éste fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de enero de dos mil cuatro, asentándose al reverso de la última foja del mencionado escrito, el sello de recepción y número de registro correspondiente, así como la siguiente razón: ***Recibido de un enviado con el original y dos copias del mismo, en (45) fojas cada uno***

Por tanto, si del análisis integral de las cuarenta y cinco fojas que conforman el escrito inicial se advierte que éste fue signado por los veinticinco integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que han quedado señalados en este considerando, no se surte el motivo de improcedencia aducido por las autoridades emisora y promulgadora de la norma combatida.

CUARTO. Procede analizar las restantes causas de improcedencia que hagan valer las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, argumenta que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos 61, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los promoventes, al señalar que los artículos 391 y 392 del Código Financiero impugnado se separan de una adecuada regulación normativa, se evidencia que está contravirtiendo cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad; por tanto, debe decretarse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

Que igualmente debe sobreseerse en este medio de control, ya que los promoventes no formulan verdaderos conceptos de invalidez que acrediten la inconstitucionalidad de las normas que reclama, máxime que no expresan la causa de pedir ni señalan lesión o agravio que causa la ley controvertida, ni los motivos que la originaron; no obstante exponer una serie de argumentos con base en los cuales pretende sustentar la supuesta violación de las normas constitucionales que invoca.

Procede desestimar los motivos de improcedencia expuestos, en virtud de que según se advierte del escrito de demanda de la presente acción de inconstitucionalidad, los promoventes hacen valer la violación al artículo 113 constitucional y, en consecuencia, al diverso 133 de la Constitución Federal, y no como erróneamente señala el Jefe de Gobierno, cuestiones de legalidad.

A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno ha sostenido que para el estudio de los conceptos de invalidez, basta con que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen en forma clara la contravención de la norma que se impugna con la Constitución Federal, ya sea en su parte dogmática u orgánica; por lo que si del escrito que da origen a la presente acción se advierten argumentos relativos a la contravención de los artículos 113 y al 133 constitucionales, es inconcusos que se satisfacen tal requisito, sin perjuicio de que al realizar el análisis de dichos planteamientos, éstos pudieran considerarse infundados.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 93/2000, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página trescientos noventa y nueve, del Tomo XII, Septiembre de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCION DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente conque en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.

Por lo anterior, lo conducente es declarar infundadas las causas de improcedencia analizadas en párrafos precedentes.

Por otra parte, este Tribunal en Pleno advierte de oficio la existencia de una diversa causa de improcedencia que se actualiza respecto del contenido de los párrafos segundo y tercero del artículo 389; así como del artículo 391, ambos del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cuatro.

La causal de improcedencia que se considera materializada en el caso, se encuentra establecida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento jurídico, que faculta al ministro instructor para aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la misma ley, con excepción de su fracción II, relativa a las leyes electorales; así como las causales comprendidas en las fracciones II y III del artículo 20 del mismo ordenamiento.

El referido numeral 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria en consulta reza textualmente:

“ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma o acto materia de la controversia.

(...)”

La naturaleza de este medio de control directo y abstracto de la constitucionalidad de leyes permite entender que existe cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras; es decir, cuando hayan perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, circunstancia que, desde luego, imposibilita el análisis de fondo del precepto ya reformado al resolver la vía, toda vez que para que este Alto Tribunal esté en condiciones de pronunciarse, a través de ese medio de control constitucional, se requiere que la transgresión a la Constitución Federal sea objetiva y actual, por tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma producto de un nuevo acto legislativo, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.

Las anteriores consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXI, Mayo de 2005, página 782, del rubro y texto siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ESTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”

Ahora bien, los textos de los artículos 389 y 391 del Código Financiero vigentes en el dos mil cuatro señalaban a la letra:

“ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, entidad, u órgano desconcentrado a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen.

En tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño.

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.”

“ARTICULO 391. En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.”

Sin embargo, mediante decreto publicado el veinticuatro de diciembre de dos mil cuatro, se reformó el contenido de los párrafos segundo y tercero del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, con el objeto de incluir a las delegaciones del Distrito Federal entre las dependencias de gobierno obligadas al pago de la indemnización, a que ese numeral se refiere.

Además, se reformó el tercer párrafo del numeral en estudio con la intención de hacer una corrección a la redacción de su texto y sustituir el gerundio “tratándose” por la expresión verbal “En tratándose”.

Las señaladas modificaciones dieron lugar a la nueva redacción de dichos párrafos, en los siguientes términos:

“ARTICULO 389. (...)

(REFORMADO, G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 2004)

Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen.

En tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 449 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño.

(...)”

Por otra parte, por decreto de fecha treinta de diciembre de dos mil cinco, el diverso artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal también fue reformado con la finalidad de incluir a las delegaciones del Distrito Federal entre las dependencias de gobierno constreñidas a brindar información para determinar la cantidad líquida de la indemnización.

El contenido del numeral modificado dice textualmente:

“ARTICULO 391. En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias, delegaciones y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.”

En estas condiciones, como las reformas mencionadas dieron lugar a un novedoso acto legislativo, a través de la modificación de los párrafos segundo y tercero del artículo 389 y 391 del Código Financiero del Distrito Federal, en atención al contenido del artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, lo conducente es decretar el sobreseimiento en esta acción de inconstitucionalidad con relación a los artículos referidos en las porciones normativas correspondientes, como lo dispone la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria en consulta.

Sobre el particular es de invocarse la tesis de jurisprudencia P./J. 47/99, emitida por el Tribunal en Pleno de sta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, IX, Junio de 1999, página 657, que a la letra dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias

constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria.”

Es pertinente puntualizar que la declaratoria de sobreseimiento aquí decretada únicamente opera con relación a la porción que fue motivo del nuevo acto legislativo, ya sea porque se emitió en la misma forma en que se encontraba en la norma vigente o porque se varió el texto de algún o algunos párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del mismo acto legislativo.

En estas condiciones, es claro que el sobreseimiento aquí decretado únicamente pesa respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 389, así como del artículo 391 ambos del Código Financiero del Distrito Federal, y no así por lo que ve a los párrafos primero y cuarto del numeral 389 mencionado, toda vez que, según se advierte del contenido del nuevo acto legislativo, emitido mediante el decreto de reformas de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil cuatro, únicamente se varió el contenido de los mencionados párrafos segundo y tercero del numeral en cuestión, y se dejaron intocados los contenidos de los párrafos primero y cuarto del mismo precepto, pues el legislador indicó su voluntad de no tocar esos párrafos, mediante la inserción de un paréntesis y puntos suspensivos en los lugares en que permanecieron los textos de esos párrafos.

De esta manera, el contenido de los párrafos intocados subsiste formal y materialmente, en cuanto enunciados normativos contenidos en un artículo concreto, motivo de un acto legislativo anterior.

Además, tampoco podrá sobreseerse por la misma causal de improcedencia, relativa a la cesación de efectos de las normas reclamadas, cuando a pesar de haber perdido su vigencia con motivo de la emisión de nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro, como ocurre en el caso.

Lo anterior se robustece, si se toma en consideración que el artículo 389 de mérito contiene varios enunciados normativos en su texto, de tal manera que el nuevo acto legislativo solamente modificó los párrafos segundo y tercero de tal numeral, sin que el contenido de esa reforma incida formal o materialmente en los contenidos de los párrafos primero y cuarto de ese precepto, puesto que, según ya se dijo, la finalidad de la emisión del novedoso acto legislativo fue para adicionar en el segundo párrafo del artículo 389 del ordenamiento en consulta una autoridad responsable; y en el tercer párrafo, para corregir una errata en la redacción de su texto, modificaciones que evidentemente si bien incluyeron en el nuevo acto legislativo, en su integridad los aludidos párrafos segundo y tercero, no varían el contenido de los restantes párrafos, sobre todo el primero, en el que se determina la actividad administrativa considerada como generadora de responsabilidad patrimonial del Estado. Los párrafos primero y cuarto fueron materia de un nuevo acto legislativo.

Así, como en el primer párrafo mencionado se establece un enunciado prescriptivo, en el sentido de que el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa, que no cumpla con las disposiciones legales que se deban observar, en términos de los dispuesto en las leyes aplicables, la Constitución y el Estatuto del Distrito Federal; y toda vez que en el cuarto párrafo sólo se precisa que los pagos de la indemnización estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate, es claro que el contenido del nuevo acto legislativo, relativo a la inclusión en el segundo párrafo de una autoridad responsable y de una corrección en la redacción del tercer párrafo, no conllevan ninguna variación al texto de los párrafos primero y cuarto referidos.

En consecuencia, se afirma que el contenido de la reforma aquí examinada no genera la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, respecto de la totalidad del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, sino únicamente respecto de la parte normativa que sí fue tocada por el nuevo acto legislativo.

En este orden de ideas, se decreta el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 389 y del artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cuatro, puesto que éste tampoco fue materia del nuevo acto legislativo, permaneciendo intocado.

No existiendo motivo de improcedencia o sobreseimiento diverso a los analizados, a continuación se procederá al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por los promoventes, exclusivamente en relación con los dispositivos normativos respecto de los cuales no se ha sobreseído.

QUINTO. Previamente al estudio y decisión de los conceptos de invalidez planteados por los Diputados promoventes de esta acción de inconstitucionalidad, se estima necesario exponer las siguientes precisiones jurídicas:

En primer lugar, debe precisarse que la materia de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad se centra en el análisis de los conceptos de invalidez, encaminados a impugnar el contenido de los párrafos primero y cuarto del artículo 389; así como de los artículos 390 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cuatro.

Una vez señalado lo anterior, cabe citar el texto del artículo 113 de la Constitución Federal, vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de junio de dos mil dos.

“ARTICULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causado.

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.

De este numeral, en lo que al caso interesa, se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimiento que establezcan las leyes.

Por otra parte, resulta conveniente exponer brevemente el marco teórico respecto del contenido y alcances de este numeral, así como de los conceptos incluidos en el precepto constitucional citado.

Respecto al tema de la responsabilidad del Estado, cabe apuntar que originalmente se estimaba que aquél no se encontraba obligado a resarcir a los particulares por los daños que pudiera ocasionar con motivo de su actuación (es decir no se reconocía lo que se denomina responsabilidad extracontractual); posteriormente se conoció la responsabilidad indirecta del Estado que consiste en que será directamente el funcionario que haya cometido la conducta u omisión que genera el hecho dañoso, quien se encuentra obligado a pagar los daños, en tanto que el Estado tiene únicamente una responsabilidad subsidiaria, es decir que solamente cuando aquél hubiere sido declarado responsable e insolvente, el Estado tendría la obligación de pagar.

Ahora bien, si tomamos en consideración la enorme importancia que ha adquirido el régimen de responsabilidad, tanto en el ámbito público como en el privado para el progreso económico y social del Estado, es fácil entender la responsabilidad como una de las instituciones capitales del Derecho Administrativo en el plano de las garantías del ciudadano.

En efecto, de manera paralela al crecimiento de la intervención estatal en la vida privada de los particulares, paulatinamente ha ido surgiendo un sistema a través del cual el Estado responda por los daños que su desmesurada intervención provoque en los bienes de sus súbditos. Con base en esta premisa general, las naciones han ido reconociendo, cada vez con mayor amplitud, la responsabilidad patrimonial de los órganos públicos.

Nuestro país, como ya se dijo, permaneció por muchos años a la zaga respecto de este movimiento, sobre todo porque, a pesar de que sí era posible demandarle al Estado el cumplimiento de su responsabilidad patrimonial, la dispersión de la regulación en este tema, a más de las trabas que la legislación imponía a los particulares, lo hacía casi imposible, sobre todo, si se toma en cuenta que hasta hace cuatro años, el régimen de responsabilidad del Estado estaba recogido a través de normas de inspiración evidentemente civilistas cuyo sustento gira en torno del concepto de responsabilidad subjetiva y del criterio de culpa para la determinación de la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, a mediados de 2002 se aprobó una importante reforma constitucional en esta materia, cuya finalidad se centró, precisamente en transformar de manera radical esa situación, con el objeto de resolver, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la dicotomía “responsabilidad objetiva — responsabilidad subjetiva” en que se debatía la doctrina imperante sobre el tema.

1. INICIATIVAS DE REFORMA:

Tanto la Iniciativa de reforma constitucional presentada por diputados del Partido Revolucionario Institucional (publicada en la Gaceta Parlamentaria del veintidós de abril de mil novecientos noventa y nueve), como del Partido Acción Nacional (publicada en la Gaceta Parlamentaria del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve), tuvieron por objeto proponer la incorporación en nuestra ley fundamental de un

sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, que viniera a superar el hasta entonces vigente, de carácter subjetivo e indirecto, basado éste último en la teoría de la culpa, y regulado en el Capítulo V tanto del Código Civil Federal como del Código Civil para el Distrito Federal, correspondiente a la responsabilidad por los hechos ilícitos.

En la terminología civilista se le conoce a dicho sistema como el concerniente a la responsabilidad extracontractual de naturaleza subsidiaria o solidaria, según se tratara de hechos ilícitos o dolosos, respectivamente, como generadores de tal responsabilidad resarcitoria. A partir de mil novecientos noventa y cuatro, dicho sistema civilista se extendió al campo administrativo, concretamente en materia de responsabilidad administrativa y económica de los servidores públicos.

Ahora bien, en la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional se adujo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

Asimismo, en esa iniciativa se enumeran las principales razones por las cuales se volvió imperativo modificar el sistema de responsabilidad del Estado, entonces vigente; y además dejó claramente establecido la necesidad de regular legalmente la nueva responsabilidad directa y objetiva, una vez que fuese aprobada la reforma constitucional propuesta.

“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 Pública 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 “vías 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 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.”

“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.”

Por su parte, con identidad de propósitos, la iniciativa del Partido Acción Nacional razonó:

“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.” (El subrayado es propio).

“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.”

2. DICTAMEN DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Ahora bien, aunque en los textos de las iniciativas de reforma, propuestas por los partidos políticos se propuso la instauración en México de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado directo y objetivo, entendido en términos amplios, de tal manera que pudiera exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del daño causado, con base en la sola existencia del daño existente, apartándose de manera expresa de la calificación del posible dolo e, incluso, del carácter irregular de la actuación del Estado; sin embargo, la lectura del dictamen de veintinueve de abril de dos mil, elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, que fungió como de origen en el procedimiento de reformas constitucionales en mención, permite advertir que el órgano reformador pretendió definir y limitar esos conceptos a las necesidades de la sociedad y a las características propias de nuestro sistema administrativo.

En efecto, el concepto evolucionó y se reconoció que de conformidad con la propia naturaleza del Estado, la actividad estatal sólo se concibe a través de acciones u omisiones de sus órganos (funcionarios y empleados), desarrollándose la teoría de la responsabilidad directa, consistente en que el Estado asume que los agentes públicos son “órganos” suyos, integrantes de la estructura misma del Estado, por tanto, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que cause un daño le es directamente imputable al mismo.

En relación con la responsabilidad objetiva y subjetiva, cabe señalar que el criterio fundamental que se sigue para determinarlas es que en la responsabilidad objetiva principalmente se tiene en cuenta el hecho dañoso, del cual deriva el daño respectivo, es decir, surge del hecho o acto de omisión o de abstención, ya que toma esencialmente en cuenta el incumplimiento del expresado deber, prescindiendo de la idea de culpa, en tanto que la responsabilidad subjetiva considera la parte intelectual, psíquica del autor del hecho, siendo la base de tal responsabilidad la noción de culpa.

Ahora bien, es de apuntar que también existe la clasificación de la responsabilidad extracontractual del estado por actividad lícita e ilícita; así, se ha aceptado que el Estado tiene la obligación de indemnizar por el daño que cause con motivo de su actividad “ilícita”, “irregular” o “defectuosa” de la función administrativa (términos utilizados como sinónimos); en el derecho comparado se ha atribuido como fundamento formal de la responsabilidad del Estado por su comportamiento omisivo a la “falta de servicio”, entendiéndose por servicio, una noción más amplia que el servicio público, comprendiendo toda la actividad jurídica o material emanada de los poderes públicos que constituye la función administrativa; debiendo apreciarse esa falta no en relación a la culpa del agente sino de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la función (el servicio) y el daño causado al administrado.

Según ha sido conceptualizado doctrinalmente, el concepto de ilegitimidad señalado, no lleva como presupuesto la noción de culpa, sino la de incumplimiento irregular de la función administrativa, donde se sustituye el dato de la culpa por el relativo al funcionamiento defectuoso del servicio, juzgado de acuerdo con las leyes y reglamentos administrativos. Este funcionamiento defectuoso puede considerarse por acción u omisión del Estado; esta última en tanto sea antijurídica, lo que significa que, aunque no exista norma expresa, es menester que exista un deber jurídico que consagre la garantía o la obligación de obrar del Estado en determinado sentido.

En este supuesto, la indemnización obedece a que el Estado debe compensar un sacrificio impuesto por una actuación que el administrado no está obligado a soportar y cuyo daño no se origina en una razón de utilidad pública (interés público o bien común) sino en el ejercicio irregular de la función administrativa.

Por su parte, en algunos países, con una evolución mayor en el tema de la responsabilidad extracontractual del Estado, también se acepta la responsabilidad de éste, cuando con motivo de su actividad administrativa lícita o regular cause un daño a un particular, habiéndose reconocido doctrinaria y jurisprudencialmente que el fundamento de tal obligación consiste en la corrección del desequilibrio causado, pues resulta injusto que los daños pesen sobre un sujeto particular y no sobre toda la comunidad, es decir, la responsabilidad se funda en la igualdad frente a las cargas públicas.

Ahora bien, en general ha sido aceptado que para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad ilícita (o irregular) del Estado, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- a) La imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de sus funciones.
- b) Falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes y obligaciones impuestos por la Constitución, la ley o el reglamento o por el funcionamiento defectuoso del servicio (ilegitimidad objetiva) sea el incumplimiento derivado de acción u omisión;
- c) La existencia de un daño cierto en los derechos de administrado; y
- d) La conexión causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

Una vez sentados los conceptos anteriores, podemos afirmar que el precitado artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, establece la responsabilidad del Estado únicamente respecto de los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio; en este supuesto, el particular podrá demandar la indemnización directamente al estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Asimismo, que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Lo anterior se corrobora con el dictamen a que se ha hecho referencia, donde se destaca lo siguiente:

"DICTAMEN--- Honorable Asamblea:--- ...De "acuerdo con los antecedentes anteriores estas "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. --- ... --- 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 "reformular 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 "certos 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. ---...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 éste 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 aquéllos 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... 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.--

...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... -- 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."

3. DICTAMEN DE LA CAMARA DE SENADORES

Asimismo, en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, además de reiterar la definición de los conceptos de responsabilidad objetiva y directa enunciados en el dictamen presentado por la Cámara de Origen, se enfatiza la necesidad de que no se abandone del todo el vínculo que ha de existir entre la responsabilidad patrimonial del Estado y su actividad irregular, entendida como la actuación, si bien alejada del dolo y de la ilegalidad, empero, relacionada con la actuación anormal de la administración pública.

El dictamen comentado señala, en sus partes conducentes, lo siguiente:

"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."

Estas definiciones son particularmente importantes, porque brindan claridad respecto de lo que debe entenderse por responsabilidad directa y objetiva, apuntando que lo propio de la responsabilidad objetiva es la presencia del daño, que no se tiene el deber jurídico de soportar, producido por la actividad irregular del Estado; además, se apunta que lo irregular, en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño, en tanto no se tenga la obligación jurídica de soportarla; es decir, con motivo de la actuación anormal del Estado. Tales premisas fueron sustentadas en los siguientes términos:

"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.'--- Como lo afirma certeramente la legisladora, 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 nexo causal con la actividad estatal."

Igualmente es de comentar que el dictamen que se examina, en repetidas ocasiones, refiere la necesidad de que la Federación y las entidades federativas expidan leyes secundarias en la materia, a fin de regular cuidadosamente todo el nuevo régimen de responsabilidad del Estado.

"Por otro lado, un dato relevante de esta modificación constitucional consiste en que establece un verdadero sistema de 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."

"...Finalmente, corresponderá a la ley secundaria establecer los márgenes de estos montos [indemnizatorios] atendiendo a las circunstancias particulares del caso."

"Conclusiones:

"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."

De esta manera, el Único Artículo Transitorio de la reforma al artículo 113 Constitucional insiste en este propósito reglamentario, toda vez que la debida y conveniente aplicación del nuevo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la

indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, cuál es el procedimiento de reclamación, cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante, qué elementos debe contener la resolución respectiva, cuáles son las reglas de prescripción, ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible, bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva, entre otras.

Una vez concluido el proceso legislativo correspondiente, en torno de la iniciativa propuesta y discutida en los términos antes expuestos, el día catorce de junio de dos mil dos se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que establece, prácticamente por vez primera, la responsabilidad objetiva y directa del Estado, derivada de los daños que cause con motivo de sus actividades.

Esta reforma constitucional quedó consignada en el segundo párrafo del artículo 113, cuyo texto es pertinente volver a transcribir:

“Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por 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”.

La entrada en vigor de esta disposición fue postergada intencionadamente hasta el día uno de enero de dos mil cuatro, con la finalidad de permitir que los órganos legislativos federales y locales tuvieran tiempo suficiente para adecuar sus normas a la nueva disposición constitucional.

Dicha medida fue estipulada de manera expresa en el artículo único transitorio de esta reforma constitucional, quedando redactado en los términos siguientes:

“UNICO. El presente decreto entrará en vigor el 1 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 periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes y 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 efectuará "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 periodo comprendido entre la publicación del "Decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de "aprobación del Decreto y su consiguiente "publicación, el citado periodo no será menor a un "año ni mayor a dos.”

Una vez narrado el proceso legislativo que dio origen al precepto constitucional analizado, se impone precisar, a la luz de las consideraciones expuestas en los antecedentes legislativos resumidos, qué debe entenderse por responsabilidad directa del Estado; así como qué quiere decir responsabilidad objetiva del mismo, y finalmente, qué se entiende por actividad administrativa irregular.

A) RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO

Como se dijo antes, uno de los objetivos de la reforma constitucional de dos mil dos al artículo 113 fue la de transformar la responsabilidad patrimonial del Estado en una responsabilidad directa.

Ahora bien, el concepto de responsabilidad directa puede entenderse claramente si se compara la actual disposición constitucional con el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, mismo que actualmente establece lo siguiente:

“Artículo 1927. 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”.

Tal como puede apreciarse, la regulación tradicional en esta materia consignaba la responsabilidad patrimonial del Estado como una responsabilidad de carácter subsidiario, y sólo por excepción, como una obligación solidaria.

La subsidiariedad de la responsabilidad patrimonial del Estado obligaba al particular afectado a demandar primero al servidor público causante del daño, y sólo en el caso de que demostrara que éste no tenía bienes o no al menos los suficientes para responder de los daños, podía entonces demandar al Estado.

La solidaridad es una especie de la figura de la mancomunidad, caracterizada por la circunstancia de que dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida. En términos de esta disposición civil sólo aplica para los casos en que el daño se haya generado por actos ilícitos dolosos, es decir, por excepción, lo que implicaba que la regla general era que la responsabilidad patrimonial del Estado era de carácter subsidiaria y sólo por excepción, solidaria.

Nótese lo complejo que resultaba para el particular demandar al Estado, pues antes que otra cosa, tenía que demostrar que el acto que le generó el daño fue cometido de manera ilícita y además dolosa por un servidor público, o bien, seguir el juicio en contra del servidor en todas las instancias para, por último, acreditar que el funcionario demandado carecía de los bienes suficientes, y sólo hasta entonces podía demandar al Estado.

La reforma constitucional al artículo 113, en este punto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar *directamente* al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

B) RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO

Por otra parte, la segunda finalidad de la reforma que aquí se comenta, íntimamente vinculada con la noción antes explicada, fue transformar la responsabilidad patrimonial del Estado de subjetiva en objetiva.

Como se desprende de la lectura del proceso legislativo antes narrado, la responsabilidad objetiva es, en principio, aquella que no se tiene el deber de soportar; sin embargo, es pertinente subrayar que cuando el Constituyente señala que la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser directa no está contemplando la existencia de un sistema de responsabilidad directa amplio, abierto a la mera existencia del daño ocasionado, sino que según se puntualizó en el análisis del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, esa responsabilidad ha de entenderse directa cuando los daños patrimoniales son causados por una actividad irregular del Estado, entendida a la luz de la teoría del riesgo, como actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, y sin que en su realización hubiera intervenido el dolo.

De esta manera, la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya, como ya se dijo, en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa.

Del contenido del proceso legislativo en estudio se advierte que, en un primer momento, el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetivo amplio, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente; pero posteriormente se decidió restringir esa primera amplitud, a fin de centrar la calidad de objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos actos realizados de manera irregular, entendida ésta sólo como actividad anormal violatoria de la ley.

Por tanto, debe sostenerse que la responsabilidad patrimonial del estado es objetiva, respecto de sus actos irregulares que causen daño patrimonial al particular.

C) ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

La reforma al artículo 113 constitucional expresamente señaló que la responsabilidad por la que en adelante respondería el Estado sería aquella generada *“con motivo de su actividad administrativa irregular”*.

Del contenido del proceso legislativo anteriormente descrito se desprende que el Constituyente distinguió con claridad entre la actividad irregular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de los funcionarios; de donde se sigue que existen dos tipos de daños que pueden sufrir los ciudadanos con la actividad propia del Estado, a saber:

1. El ocasionado por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.
2. El causado por la actividad irregular del Estado, que se entiende como responsabilidad objetiva y directa.

De esta manera, cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular “*con motivo de su actividad administrativa irregular*”, en realidad, se está refiriendo al segundo caso; es decir, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

Así, es claro que la institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado no es un sistema simple de cobertura de daños causados por actos ilícitos ocasionados por agentes de la Administración Pública, sino de una institución que entroniza una responsabilidad de carácter objetivo, al abandonar el criterio que la vinculaba con la culpa o la actuación ilícita del sujeto concreto realizador de la conducta que originó el daño.

Lo anterior se robustece si se toma en consideración que el objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado está circunscrito a la reparación de los daños producidos, es decir, consiste en dejar indemne al sujeto activo de la relación, identificado con el que ha resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolo económicamente de manera tal que restaure la integridad del patrimonio afectado, cuando el daño ha surgido de la actividad irregular del Estado, entendida en el sentido antes apuntado, ya que el presupuesto de procedencia se centra en que el sujeto activo no tenga obligación jurídica de soportarlos.

Además, la doctrina predominante sobre el tema es coincidente, al sostener que para actualizarse la responsabilidad patrimonial del Estado es necesario que se colmen los siguientes requisitos:

1. La existencia de un daño, el cual se encuentra definido en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

2. Que sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.

3. El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

Por tanto, es claro que la noción de “*actividad administrativa irregular*” consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

Por otra parte, en relación con la entrada en vigor del segundo párrafo del precepto constitucional de referencia y de las obligaciones que éste prescribe a los Estados, el artículo Transitorio del Decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, señaló:

“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 periodo 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 efectuará 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, con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

De esta disposición transitoria, se advierte que el Decreto mencionado entró en vigor el primero de enero de dos mil cuatro; asimismo, que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, a fin de dar cumplimiento al citado Decreto, estaban obligados a:

1) Expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, dentro del periodo comprendido entre la publicación del Decreto en mención (catorce de junio de dos mil dos) y su entrada en vigor (primero de enero de dos mil cuatro), para establecer lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado.

2) Incluir en sus respectivos presupuestos de egresos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

3) Que en las reformas legales señaladas se debería establecer que el pago de la indemnización correspondiente, se efectuará después de seguir los procedimientos en los que se determine que el particular tiene derecho a ella. Asimismo, que el pago de referencia quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente.

Precisado lo anterior, debe señalarse que el Distrito Federal, a través de su Asamblea Legislativa, en cumplimiento del Decreto señalado, reformó los artículos 389, párrafos primero y cuarto, 390 y 392 del Código Financiero local, cuya invalidez se solicita, y que constituyen la materia de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad, y son del tenor siguiente:

“ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

(...)

(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

“ARTICULO 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;

II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;

III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;

IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y

V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.

“ARTICULO 391. En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.

“ARTICULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

De los preceptos reproducidos, se advierten los términos en que el órgano legislativo del Distrito Federal instituyó la responsabilidad patrimonial de la administración pública local.

SEXTO. Una vez expuesto lo anterior, se impone examinar los conceptos de invalidez sustentados por los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad, en la inteligencia de que no será materia de estudio el concepto de invalidez donde se impugnó el artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal, dado el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

Los conceptos de invalidez relativos medularmente sostienen:

1. Que el artículo 389 del citado Código Financiero, al establecer que la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal se generará con motivo de su actuación administrativa irregular que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deban observar, prevé un sistema subjetivo e indirecto, puesto que si alguien sufre una afectación o un daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del gobierno local, primero deberá iniciar el procedimiento correspondiente, en el cual se determinará si el acto o hecho imputado al gobierno de la ciudad se apegó o no a las disposiciones legales y administrativas, lo cual implica un juicio valorativo, con lo que se elimina el carácter objetivo y directo que caracterizan a la responsabilidad patrimonial del Estado.

2. Que el artículo 390 del Código Financiero, al establecer que para que exista la obligación de indemnizar al particular debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad y, como consecuencia, la obligación de pago, contraviene lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, puesto que la responsabilidad patrimonial del Estado no debe estar sujeta al reconocimiento de indemnizar o no, como si se tratara de una concesión unilateral, toda vez que este numeral constitucional consagra la garantía de integridad patrimonial en favor de los ciudadanos.

3. Que el artículo 392 del Código Financiero contraviene el espíritu del artículo 113, párrafo segundo, constitucional, ya que otorga la facultad de emprender en cualquier caso el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el Estado pague una indemnización a un particular, sin tomar en cuenta que no siempre el hecho o acto dañoso será atribuible al servidor público, ya que puede haber concurrencia de factores, por lo que no siempre se estará en posibilidad de emprender la vía de regreso en contra del servidor público.

4. Que los preceptos impugnados, al regular la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal en forma diversa a como lo establece la Constitución Federal en el artículo 113 y en el Transitorio Único del Decreto por el cual se reformó el precitado artículo, vulneran el principio de supremacía constitucional que consagra el artículo 133 constitucional.

Resultan infundados, por una parte, y fundados, por otra, los conceptos de invalidez antes resumidos, en atención a las siguientes consideraciones:

Como se anunció, los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad sostienen que el primer párrafo del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal se aparta del contenido del examinado artículo 113 de la Constitución Federal, porque en realidad no establece la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo y directo, puesto que establece, en principio, que la responsabilidad patrimonial del Estado se genera con motivo de su actuación administrativa irregular, que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deban observar.

En efecto, el artículo en estudio, en su parte conducente, dice a la letra:

“ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

(...)

(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.”

Respecto del concepto de invalidez mencionado cabe señalar, que de acuerdo con el desarrollo realizado previamente en relación con la responsabilidad del Estado, el carácter objetivo y directo de la misma, no implica como erróneamente lo señalan los promoventes, el que una vez producido un daño en la esfera de un particular deba indemnizarse de manera automática, puesto que para ello deben concurrir elementos tales como: a) la imputabilidad material del acto o hecho al Estado en ejercicio de sus funciones; b) el acreditamiento del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente; c) la existencia de un daño cierto; y d) el nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

En este tenor, el requisito de que deba agotarse un procedimiento, tiene como finalidad precisamente el que se determine si concurren tales elementos o no y, en caso positivo, hacer la cuantificación del monto a indemnizar, máxime que, como señalan los mismos promoventes a lo largo de su demanda, en la generación del daño pueden concurrir diversos factores, que como vimos previamente pueden influir en la determinación de la responsabilidad del Estado, por lo que el concepto de invalidez hecho valer deviene infundado.

Además, también es infundada la afirmación de que el precitado artículo 389, al asociar el daño con “actividad ilícita”, se actualiza la responsabilidad subjetiva, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 113 constitucional.

Lo anterior, porque según quedó asentado en la presente resolución, lo que se toma en cuenta a fin de determinar la responsabilidad no es el concepto de culpa o de dolo, lo que encuadraría la responsabilidad subjetiva, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y, como consecuencia de ello, se haya causado el daño patrimonial al administrado.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que, en realidad, el texto del primero y cuarto párrafos del precepto atacado no contrarían lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, pues la inclusión de la conducta irregular de la actuación del Estado, como causa generadora de su responsabilidad patrimonial, es acorde con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado, como se explicó en párrafos precedentes.

En estas condiciones, al resultar infundados los conceptos de invalidez hechos valer al respecto, procede reconocer la validez del primero y cuarto párrafos del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cuatro.

Respecto de la impugnación del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, los promoventes manifiestan que el citado precepto, al señalar que para que exista obligación de indemnizar al particular, debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de responsabilidad y, como consecuencia la obligación de pago al particular, contraviene el texto constitucional por virtud de que la responsabilidad patrimonial del Estado no está sujeta al reconocimiento de indemnizar como si se tratara de una concesión unilateral, puesto que el Órgano Reformador de la Constitución estableció una garantía individual de integridad patrimonial en favor de los gobernados.

Al respecto, es menester citar nuevamente el contenido del precepto impugnado:

"ARTICULO 390. Para efectuar los pagos a que se "refiere el artículo anterior el documento "justificante del gasto, según el caso, será:

"I. La resolución firme en que la Contraloría "reconozca la responsabilidad de indemnizar la "reparación del daño en cantidad líquida, y en "consecuencia ordene el pago correspondiente, "siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la "autoridad competente;

"II. La recomendación de la Comisión que haya "sido aceptada por alguna dependencia o entidad "en la que se proponga la reparación de daños y "perjuicios;

"III. La resolución firme del Tribunal de lo "Contencioso que declare la responsabilidad de "indemnizar la reparación del daño y por lo tanto "condene a su pago;

"IV. La resolución que haya quedado firme, dictada "por cualquier órgano judicial competente, "declarando la responsabilidad de indemnizar y por "lo tanto ordene su pago, y

"V. La recomendación de la Procuraduría Social del "Distrito Federal, que haya sido aceptada por "alguna área, unidad, órgano desconcentrado o "entidad, en la que se proponga la reparación de "daños y perjuicios."

De este numeral se advierte el establecimiento de un catálogo de documentos que servirán como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprende (de acuerdo con las definiciones que proporciona el mismo Código en su artículo 2) a las actas de diferentes dependencias de esa entidad, como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social.

Ahora bien, como quedó asentado a lo largo de la presente resolución, el pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es menester que se verifiquen aquéllos requisitos tendientes a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño, por lo que el que se prevea que debe existir una resolución que determine el pago, no implica que se trate de una "concesión unilateral", sino del cumplimiento de requisitos legales necesarios, máxime tomando en cuenta que el gasto de los recursos de que dispone el Estado, deben ser siempre debidamente comprobados por ser de carácter público.

Lo anterior se corrobora con el propio texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional que establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecen las leyes; y con el texto del artículo Transitorio Único del decreto de reforma al citado precepto constitucional que prevé que el pago de la indemnización "se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización".

Conforme a lo señalado, resulta infundado el concepto de invalidez examinado, por lo que es procedente reconocer la validez del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal.

Como consecuencia del reconocimiento de validez de los artículos 389, primero y cuarto párrafos, y 390 del Código Financiero del Distrito Federal, resultan inatendibles los argumentos de los promoventes en cuanto aducen que son violatorios del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, toda vez que su pretendida transgresión se hacía derivar de su supuesta violación al artículo 113, segundo párrafo, del propio ordenamiento constitucional.

En otro orden de ideas, los promoventes de la presente acción solicitan se declare la inconstitucionalidad del artículo 392 del Código Financiero local, al considerar que el citado precepto no prevé un esquema adecuado para que el Gobierno del Distrito Federal pueda repetir contra el agente culpable que ocasionó el daño al particular y que, además, instituye la vía de regreso en contra del servidor público causante del hecho o acto dañoso, sin tomar en cuenta que éstos no siempre serán atribuibles al servidor público, sino que puede haber concurrencia de factores, por lo que no siempre el Estado estará en posibilidad de emprender dicha vía en contra del servidor público.

El contenido del precepto impugnado es el siguiente:

“ARTICULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

Como puede observarse, el anterior precepto faculta al Distrito Federal a exigir a sus servidores públicos responsables del daño causado a los particulares, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Al respecto cabe señalar que el citado procedimiento tiene como finalidad hacer efectivo un crédito fiscal insoluto, líquido y exigible sobre los bienes del deudor; doctrinalmente se ha establecido que los presupuestos de dicho procedimiento son: a) existencia de un crédito fiscal; b) insoluto; c) líquido; d) determinado por resolución administrativa; y, e) exigible.

Con relación a dicho procedimiento, el artículo 624 del Código Financiero del Distrito Federal establece:

“ARTICULO 624. No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución. En ningún caso se aplicará este procedimiento para el cobro de créditos derivados de productos.”

Ahora bien, como se observa, resulta evidente que en el procedimiento administrativo de ejecución directamente se exige el pago de un crédito de carácter fiscal que ya está determinado, en el que, por supuesto, el deudor se encuentra plenamente identificado; sin embargo, en el caso, como correctamente lo señalan los promoventes, el hecho de que se haya determinado una responsabilidad administrativa por la actuación del Gobierno del Distrito Federal no implica necesariamente que se haya identificado al servidor público causante del daño, o bien que sea factible su individualización.

En el precepto impugnado, no se prevé que se siga un procedimiento en el cual el servidor público al que se impute la falta causante del hecho dañoso que haya dado lugar al pago de la indemnización al particular, tenga oportunidad para intervenir, con la posibilidad de conocer las imputaciones que se le hagan, aportar pruebas y realizar alegatos, es decir, que se asegure el acceso a una defensa adecuada, en cumplimiento de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional, que señala:

“ARTICULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

En razón de lo anterior, si bien es cierto que el Estado tiene la facultad de repetir en contra del funcionario que directamente causó el daño al patrimonio del particular, también lo es que tal facultad debe cumplir con la referida garantía de audiencia, consagrada en la Ley Fundamental; por tanto, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal advierte que el precepto impugnado es violatorio del artículo 14 de la Constitución Federal y por tanto, ha lugar a declarar su inconstitucionalidad, únicamente en la porción normativa que señala: ***mediante el procedimiento administrativo de ejecución***, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el veintiséis de diciembre de dos mil tres; la presente sentencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De esta manera, como consecuencia de la violación al contenido del artículo 113 de la Constitución Federal en que incurre el artículo 392, en la parte que se analizó, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, resulta pertinente estimar fundado el último concepto de invalidez, únicamente respecto de este numeral, relativo a la trasgresión del diverso artículo 133 constitucional, derivada, según ya se dijo, de su falta de adecuación al texto del artículo constitucional primeramente citado.

Lo anterior, porque, según lo sostiene la doctrina preponderante sobre el tema, así como la jurisprudencia emitida por este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía constitucional, que implica, entre otros aspectos, la existencia de un orden jurídico superior de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales, circunstancia que obliga a sostener que la actualización de ese principio de supremacía constitucional implica que ningún precepto de algún ordenamiento legal de jerarquía inferior, como ocurre con el Código Financiero del Distrito Federal, puede contradecir sus contenidos, so pena de ser declarados inconstitucionales y, cuando se impugnan a través de una acción de inconstitucionalidad como la presente, inválidos dentro de nuestro orden jurídico.

Así pues, una vez determinado que el precepto aquí estudiado incurre en falta de adecuación al contenido del artículo 113 de la Constitución Federal, se concluye su trasgresión al principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la misma Ley Fundamental.

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 392, en la porción normativa que indica: “... **mediante el procedimiento administrativo de ejecución.**”, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

SEPTIMO. De conformidad con los artículos 73 y 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105¹ de la Constitución Federal, la invalidez decretada respecto del artículo 392, en la parte normativa donde se señala: “... **mediante el procedimiento administrativo de ejecución.**”, del Código Financiero del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil cuatro, surtirá efectos a partir de la legal notificación de esta sentencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para mayor claridad se puntualiza que el artículo 392 del mismo ordenamiento legal deberá leerse en los siguientes términos:

“ARTICULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389.”

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

SEGUNDO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 389, párrafos segundo y tercero, y 391 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 389, párrafos primero y cuarto, y 390 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta resolución.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente en relación con la procedencia e improcedencia de las modificaciones legislativas.

No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; por lo cual hizo suyo el proyecto el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente que hizo suyo el asunto y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente que hizo suyo el asunto: **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de siete de febrero último dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del propio Organismo Legislativo y del Jefe de Gobierno de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Quinto Resolutivo de dicha sentencia.- México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil ocho.- Rúbrica.

¹ “**ARTICULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

“**ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:

(...) **IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;”