



PODER LEGISLATIVO

LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:

CONSIDERANDO

Que en sesión iniciada el 01 y concluida el 02 de marzo del 2022, las diputadas y los diputados integrantes de Comisión de Derechos Humanos, presentaron el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario por el que la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, aprueba remitir el turno de antecedentes a la Mesa Directiva para el efecto de que sea turnado a la Comisión Legislativa y sea descargado de la Comisión de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“METODOLOGÍA

*En el apartado “**Antecedentes**” se da constancia del trámite administrativo legislativo del turno referido.*

*En el apartado “**Contenido**” se describe el estudio del caso concreto resuelto en la sentencia emitida por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el Juicio de Amparo 192/2021.*

*En el apartado de “**Consideraciones**” esta Comisión dictaminadora realiza el análisis técnico y jurídico del Dictamen con Proyecto de Acuerdo Parlamentario.*

ANTECEDENTES

I.- Mediante oficio número LXIII/1ER/SSP/DPL/0226/2021, de fecha 4 de noviembre del año en curso, signado por la Lic. Marlén Eréndira Loaeza García, Directora de Procesos Legislativos de esta Soberanía, nos fue turnado el presente asunto que nos ocupa en acato a las instrucciones de la Presidenta de la Mesa Directiva, en la cual remite la Sentencia emitida por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el Juicio de Amparo 192/2021, promovido por el Titular de la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos del Instituto Federal de la Defensoría Pública.

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN

“SEXTO. Estudio del caso concreto. En ese contexto, se procede analizar si en el caso se cumplen esos extremos, esto es, si efectivamente el legislador incurrió en la omisión legislativa que refiere la parte quejosa.



PODER LEGISLATIVO

En el presente asunto, se reclama la omisión por parte del Congreso y Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, de dictar las normas relativas sobre responsabilidad patrimonial para el Estado de Guerrero, previsto en la reforma del numeral 113 de la Carta Magna de catorce de junio de dos mil dos, en el párrafo segundo (actualmente 109 último párrafo).

La parte quejosa sostiene que la omisión de la autoridad responsable de cumplir con la obligación impuesta por el Congreso de la Unión, en vista de que en ella, se depositó el deber de emitir los reglamentos necesarios para el correcto cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guerrero, según el artículo 113 Constitucional y su artículo transitorio, situando en circunstancias inciertas el funcionamiento de algunos aspectos por la falta de reglamentación de la Ley y violentando su derecho a la seguridad jurídica.

Del mismo modo, alega que la autoridad responsable ha sido omisa en dar cumplimiento a un mandato constitucional, omisión que le impide el pleno y efectivo derecho a contar con las herramientas necesarias para cumplir la función de defensa conferida por el Instituto de la Defensoría del Consejo de la Judicatura Federal.

Refiere que la omisión del Congreso del Estado de Guerrero es violatoria de un mandato constitucional que constriñe a la legislatura estatal a emitir una reglamentación normativa de principios o reglas en leyes ordinarias para lograr la plena eficacia jurídica de un derecho humano previsto en la constitución, el cual no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario.

Al respecto debe decirse que el catorce de junio de dos mil dos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un párrafo segundo al artículo 113 Constitucional, cuya redacción se mantuvo así hasta la diversa reforma de veintisiete de mayo de dos mil quince, en los términos siguientes:

“Artículo 113.

[...]

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

El párrafo segundo transcrito fue producto de la reflexión que el poder reformador tuvo alrededor de la responsabilidad que tiene el Estado frente a los particulares cuando deriva de una actividad irregular e ilícita.

Así, en la exposición de motivos para la reforma constitucional, se señaló:

Parte argumentativa, relacionada con el presente asunto, del Amparo Directo en revisión 6718/2016 de catorce de junio de dos mil diecisiete, el cual este Juzgado considera idóneo exponer.

Con la reforma referida se modificó en su totalidad el texto del artículo 113, por lo que el párrafo segundo en mención se trasladó al numeral 109 constitucional como último párrafo.

“... Los mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.

Se ha considerado que para hablar propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

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

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

La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado -que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida-, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. **Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo. Cabe apuntar que dicha reforma no resuelve completamente el problema, toda vez que son**

posiciones hoy superadas por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el Derecho Administrativo, ya que la responsabilidad "solidaria" postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.

En la actualidad, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, tienen como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil **subsidiaria y solidaria** -previsto en los códigos civiles-, así como un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos -previsto en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos-, que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, mas no constituye un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos. Estos sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.

En efecto, entre las dificultades que la teoría de la culpa ha encontrado respecto de su pretendida aplicación a las acciones u omisiones ilícitas de la Administración Pública y más precisamente dicho de sus servidores públicos, son las siguientes:

- 1) La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de "daños impersonales o anónimos" -casos cada vez más frecuentes en una Administración compleja y tecnificada- ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;
- 2) La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes, que por otra parte son largas y difíciles, o bien ejercer presiones en vía de hecho;
- 3) La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional, de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y
- 4) La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas

físicas con voluntad propia y no del Estado.

Por otra parte, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece más que un aparente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el orden jurídico administrativo. En realidad se mejora el sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, aunque no resuelve con suficiencia el problema, ya que la responsabilidad administrativa del servidor público, aunque se relaciona para efectos de la repetición del Estado en contra del servidor público que haya resultado responsable, es distinta a la responsabilidad patrimonial del Estado propiamente dicha.

En efecto, el sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos - no a los **daños derivados de actuación lícita**-; además, no se establece un verdadero régimen de responsabilidad "directa" del Estado, ya que aun cuando en el artículo 77-bis se establezca la posibilidad de acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas "directamente" reconozcan la responsabilidad de indemnizar, no se trata de responsabilidad "directa" del Estado, toda vez que para demandar a éste es indispensable que los particulares hayan denunciado los hechos y se haya seguido el procedimiento respectivo en contra del servidor público y que a este último se le haya declarado responsable. Desde luego, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad: uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica que implícitamente ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, al considerar que si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. En tal virtud, Señores Secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenorizen 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.



PODER LEGISLATIVO

Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

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

Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que "todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa", con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

En efecto, difícilmente podemos reflexionar en los principios de equidad o solidaridad social que informan a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que nos induzcan a pensar en la posibilidad de otorgarle a la misma una participación en la tarea redistributiva del Estado, en razón de que no es igual el impacto negativo a un patrimonio personal abundante que a uno exiguo, si pensamos que la afectación proporcional en el primer caso es menor que en el segundo.

Lo anterior, no significaría en forma alguna que la existencia de un patrimonio mediano o alto no deba ser objeto de restitución integral como consecuencia de su afectación antijurídica imputable al Estado. Significa más bien que habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen; en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos.

A primera vista pudiera pensarse que esta propuesta conculca el principio de igualdad. Sin embargo, para que opere realmente esta garantía y se pueda invocar su violación por una disposición legal que conceda un tratamiento más favorable a quienes menos tienen, tendría que acreditar el quejoso respectivo que él está situado exactamente en idéntica circunstancia respecto de aquél o aquéllos que reciben una indemnización mayor. Es decir, bajo la garantía de igualdad se debe "dar igual trato a los iguales y desigual trato a los que son desiguales". Con base en lo anterior, la propuesta que en esta iniciativa se incluye, resulta conforme con el principio de igualdad, en cuanto a que se estaría dando igual tratamiento a quienes se encuentren en idénticas circunstancias.

Lo importante es que, más allá del significado de la igualdad ya comentado, ha sido preciso identificar un parámetro conforme al cual pueda establecerse la categorización de las personas, atendiendo a un criterio de justicia. Sabemos que los criterios de justicia varían de una época a otra y de un país a otro. Por ello se ha considerado pertinente referir o adoptar como criterios de ponderación de las indemnizaciones los de la proporcionalidad y equidad que, en última instancia, forman parte del significado de indemnización justa.

Esta iniciativa **respeto las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas**, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan **el Congreso de la Unión y las legislaturas locales**. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplan los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otras.

Asimismo, **la iniciativa prevé que los tribunales contencioso-administrativos sean los órganos jurisdiccionales (sic)** a quienes se les otorgaría la facultad de dirimir las controversias o reclamaciones que se presenten con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito administrativo. Lo anterior, precisamente con la finalidad de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del (sic) Estado - por lo que hace a su actividad administrativa- se establezca bajo una jurisdicción única -la contencioso-administrativa-, con lo cual se evitaría que el discernimiento de competencias se convierta en un "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa, para reclamar la indemnización correspondiente en contra del servidor público que haya inferido daños y perjuicios a un particular.

A fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente, que **el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán**

expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido cumplimiento. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo.

La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de



PODER LEGISLATIVO

"aseguradora universal", ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Además, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se someten a consideración de esa Soberanía, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las

consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en la genuina expresión del Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.

[...]"

Como se observa, la intención del órgano reformador fue que se diera la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado mientras se reconocen los derechos públicos subjetivos de los gobernados, para lo cual es necesario el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo anterior, el legislador estimó necesaria la reforma constitucional de modo que se estableciera la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el estado a consecuencia de su actividad regular o irregular, lícita o ilícita, pero que ocasiona daños y perjuicios a las personas, quienes no deben ser afectados y ya no, como se había reconocido en los diversos ordenamientos civiles, una responsabilidad subsidiaria o solidaria.

Además, la reforma tuvo como objeto que cada nivel de gobierno, a saber, federal, local y municipal, se encontrara ceñido a responder por los daños que pudieran causar a los particulares, derivado de la actuación irregular e ilícita de los entes de gobierno; por lo que se ordenó al Congreso de la Unión y a los poderes legislativos locales, a modificar sus ordenamientos para adecuarse a la reforma constitucional, dentro del plazo que se dispuso en el Diario Oficial de la Federación.

Así, una vez aprobada la reforma y publicada la adición al artículo 113 constitucional, en términos del artículo **Único transitorio** de la reforma de catorce de junio de dos mil dos, la Federación, las entidades federativas y los municipios contaron con el período 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial; situación que, necesariamente, implicaba la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local.

Para lo anterior, los respectivos legisladores debían atender dos criterios:

- i) Que el pago de la indemnización se efectuara después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y;
- ii) Que el pago de la indemnización estuviera sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se tratara.

Así, la reforma en cuestión entró en vigor el uno de enero de dos mil cuatro⁵⁴, por lo que para esa fecha las leyes federales y locales debían prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares que dañan con su actuar irregular o ilícito.

Esto significa que, el ámbito competencial de la responsabilidad patrimonial del Estado se proyectó a todos **los niveles de gobierno y no sólo al federal**.

Sin embargo, en el caso a estudio, las normas locales en el Estado de Guerrero no se adecuaron al nuevo modelo constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado, pues el sistema normativo local vigente en la fecha de la presentación de la demanda IJJ (veintiocho de mayo de dos mil veintiuno), **no ha expedido la Ley relativa a la responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir el Estado de Guerrero o alguno de sus municipios**.

Como ha quedado sentado, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de expedir la legislación correspondiente, que contemple la vía y forma de reclamar responsabilidad patrimonial objetiva y directa que ordenó la Constitución Federal, por lo que debe estimarse la **omisión absoluta** al respecto.

Se dice lo anterior, dado que, el artículo transitorio



PODER LEGISLATIVO

refiere que hasta en tanto existan las leyes secundarias la responsabilidad patrimonial será exigible en los términos de las disposiciones previas, es decir, en aquél cuerpo normativo que no disponía la responsabilidad patrimonial a que alude la reforma del artículo 113 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos; de ahí, como se dijo, contrario a lo ordenado por la Constitución Federal, en el Estado de Guerrero no se llevaron a cabo las modificaciones correspondientes para adecuar la normatividad local al mandato constitucional en materia de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, cuyo cumplimiento debió ser antes del uno de enero de dos mil cuatro.

Ello, porque en términos de la jurisprudencia P./J.42/200836 la responsabilidad patrimonial del Estado es directa porque, durante el ejercicio de sus funciones, el Estado puede generar daños a los particulares en sus bienes o derechos, quienes podrán demandarla directamente y sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino sólo la irregularidad de su actuación y sin demandar, previamente, al servidor público relativo; mientras que la responsabilidad objetiva es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida como los actos de administración

Otra diferencia sustancial que buscó el órgano reformador de la Norma Fundamental, fue la separación entre responsabilidad objetiva y subjetiva, en el sentido de que la primera se apoya en la teoría del riesgo y en donde la intencionalidad dolosa es ausente, mientras que, inversamente, la segunda implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño. Por lo tanto, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, con lo que abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Otra diferencia sustancial que buscó el órgano reformador de la Norma Fundamental, fue la separación entre responsabilidad objetiva y subjetiva, en el sentido de que la primera se apoya en la teoría del riesgo y en donde la intencionalidad dolosa es ausente, mientras que, inversamente, la segunda implica, dolo o intencionalidad en la realización del daño. Por lo tanto, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, con lo que abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculativo con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Esto implica que el Estado se vuelve responsable directo en los daños que los operadores de su actividad generen en las personas y no de forma subsidiaria o solidaria como anteriormente sucedía.

Por tanto, al **no prever** la legislación local las leyes secundarias a efecto de que los gobernados estén en aptitud de instar el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado de Guerrero, la autoridad legislativa desacata el mandato Constitucional en perjuicio de los gobernados.

Bajo las premisas expuestas, este Juzgador determina que la **ausencia** del sistema normativo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado de Guerrero es **violatoria de derechos** en dos vertientes.

La primera, porque el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Federal estableció un deber a cargo de todos los niveles de gobierno en la materia de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado, para lo cual, a través del artículo Único transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, el poder reformador impuso la obligación, **por mandato constitucional, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, de adecuar los ordenamientos locales al precepto constitucional a más tardar al uno de enero de dos mil cuatro.**

55 Texto: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la



PODER LEGISLATIVO

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 procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandada directamente, 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; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los 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", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, página 722

Con base en esto, los congresos locales de todos los estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio para llevar a cabo determinada conducta; esto es, para adecuar sus constituciones y leyes secundarias a fin de hacerlas compatibles con la Norma Fundamental y lograr un correcto desarrollo en las funciones correspondientes, pues el régimen de responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado no tiene el carácter de optativo, sino obligatorio en todo el territorio nacional.

Consecuentemente, debe indicarse que el **Estado de Guerrero, a través de su Congreso y Gobernador Constitucional** (autoridades responsables) incurrieron en una **omisión legislativa absoluta** que genera una violación constitucional.

Cobra aplicación la tesis 2a. XVII/2020 (10a.), visible en la página 1056, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro 2022176, de rubro y texto siguientes:

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES DE EMITIR LA LEY RESPECTIVA, CON INDEPENDENCIA DE LAS SUPUESTAS CARENCIAS PRESUPUESTALES PARA IMPLEMENTAR DICHA LEGISLACIÓN. Hechos Un Juez de Distrito otorgó el amparo contra la omisión de un Congreso Local de cumplir con su obligación constitucional de expedir la norma local de responsabilidad patrimonial del Estado. En contra de esa sentencia, el Congreso responsable interpuso recurso de revisión, aduciendo que no podría dar efectividad al amparo concedido, debido a una supuesta carencia presupuestaria para implementar dicho ordenamiento legal

56 Jurisprudencia P./J. 43/2008 de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA."

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que procede confirmar el amparo concedido contra la omisión legislativa absoluta del Congreso Local de emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con independencia de las supuestas carencias presupuestales para implementar dicha legislación.

Justificación: Lo anterior, toda vez que el mandato del Constituyente Permanente de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fue acompañado de la diversa obligación constitucional de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que deriven de los daños ocasionados por el actuar administrativo irregular. En ese sentido, el juicio de amparo no puede ser pretextado para revisar, modificar, ni mucho menos excusar del cumplimiento a los Congresos Locales de un mandato constitucional que los construyó a que adoptaran las medidas presupuestales para dar efectividad al derecho fundamental a la reparación por la responsabilidad patrimonial del Estado. La obligación contraída constitucionalmente, una vez entrada en vigor, debió y debe ser acatada en su totalidad por las Legislaturas Estatales, sin excepciones ni modulaciones, por lo que pese a que se alegue una pretendida dificultad presupuestaria para expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Suprema Corte no puede sino obligar al Congreso responsable a que dé cumplimiento cabal a tales mandatos constitucionales, pues no debe inadvertirse que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución; de ahí que la eficacia de ésta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad, voluntad o capricho de los órganos legislativos ordinarios."

En las relatadas circunstancias procede **conceder el amparo y protección de la justicia federal.**

SÉPTIMO. Efectos de la concesión del amparo.

En las condiciones relatadas, a efecto de restituir a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental transgredido, y con fundamento en la fracción II, del artículo 77, de la Ley de Amparo, la protección constitucional se otorga para que el **Congreso y Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero:**



PODER LEGISLATIVO

a) Cumplan con la obligación contemplada en el artículo único transitorio del Decreto publicado el catorce de junio de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación, en el que se reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) En la inteligencia, que la sentencia de amparo se tendrá por cumplida al momento en que se expida la Ley en Materia de Responsabilidad del Estado de Guerrero, por los daños que con motivo de su actividad irregular causen en los bienes o derechos de los particulares.

c) Una vez que cause ejecutoria requiérase el cumplimiento.

OCTAVO. Publicación de la sentencia. Por otra parte, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en atención a que las partes durante el procedimiento no manifestaron su consentimiento expreso respecto a la publicación de su nombre y demás datos personales; en tales condiciones, publíquese esta sentencia en su versión pública.

Finalmente, captúrese la presente sentencia en el módulo "Sentencias" del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes que para tal efecto se ha instaurado; captura que deberá realizar el Secretario y una vez efectuado lo anterior, agréguese al presente expediente la constancia de captura generada por el aludido sistema.

Por lo expuesto y fundado; se

RESUELVE:

PRIMERO. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a Rafael Robles Roa, en contra de los actos señalados en el considerando segundo de esta sentencia, por los motivos expuestos en el considerando sexto y para los efectos precisados en el diverso séptimo de la misma.

SEGUNDO. Publíquese esta sentencia, en términos de lo ordenado en el último considerando.

TERCERO. Procédase a su captura en el módulo "Sentencias" del Sistema Integral de Seguimiento de Expediente que para el efecto se lleva en este Juzgado Federal, y glósese a los presentes autos la constancia de la captura generada por el sistema aludido.

Notifíquese.

Así lo resolvió y firma **Basilio Rojas Zimbrón, Juez Primero de Distrito en el Estado de Guerrero**, que actúa ante el Secretario **César Hernández Serrano**, que hace constar. Doy fe".

CONSIDERANDOS

1.- Que con fecha 27 de octubre del año 2021, se notificó a esta Soberanía la resolución pronunciada en el juicio de amparo antes señalado.

2.- Que en acato a lo instruido por la Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, se ordenó turnar dicho asunto a la Comisión de Derechos Humanos.

3.- Que derivado de un estudio minucioso a la resolución anteriormente señalada se desprende que: no se argumenta que la Comisión Legislativa de Derechos Humanos sea la competente o en su caso la autoridad responsable del acto impugnado motivo del juicio de amparo. Aunado a lo anterior, dentro de las facultades que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, no se desprende que la Comisión de Derechos Humanos sea la encargada de dar trámite a las resoluciones de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero.



PODER LEGISLATIVO

Bajo este contexto, en términos del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Número 286, en relación con el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, le corresponde a la Comisión Ordinaria de Derechos Humanos conocer los siguientes asuntos, a saber:

I.- Los relativos a las reformas a la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas;

II.- Aquéllos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos;

III.- Verificar que se satisfagan los requisitos previstos en la Ley para la designación de los integrantes de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, así como de su titular;

IV.- Establecer relaciones con las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos y con las organizaciones no gubernamentales de la materia;

V.- Emitir opinión en relación al informe anual que presente, en términos del artículo 76 Bis de la Constitución Política Local, el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, y

VI.- Los demás que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

Asimismo, también esta Comisión dictaminadora es competente para conocer el procedimiento especial que establecen los artículos 321, 322 y 333 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

Por otra parte, debe quedar claro que el asunto de fondo resuelto por el Juzgado de Distrito en el Juicio de Amparo 195/2021, es por la omisión de expedir una Ley Reglamentaria de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuyo caso la Comisión competente sería la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en virtud del impacto presupuestal que implica la expedición de dicha Ley. Por ello, se concluye, que no es competencia de esta Comisión de Derechos Humanos que presidimos, emitir el dictamen con proyecto de Ley Reglamentaria de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guerrero, cuya naturaleza es completamente distinta a los asuntos de la cual es competente”.



PODER LEGISLATIVO

Que vertido lo anterior, en sesión iniciada el 01 y concluida el 02 de marzo y sesión 03 de marzo del año en curso, el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario fue en listado como lectura, discusión y aprobación, en su caso, por lo que la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado, aprobó por unanimidad de votos, en todos y cada uno de sus términos, el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario presentado por las diputadas y los diputados integrantes de Comisión de Derechos Humanos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 227 y 297 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo número 231, este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, expide el siguiente:

ACUERDO PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL CUAL EL PLENO DE ESTE HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, APRUEBA REMITIR EL TURNO DE ANTECEDENTES A LA MESA DIRECTIVA PARA EL EFECTO DE QUE SEA TURNADO A LA COMISIÓN LEGISLATIVA Y SEA DESCARGADO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

ARTÍCULO PRIMERO. Remitir el turno de antecedentes a la Presidencia de la Mesa Directiva de este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, en razón de lo vertido en los considerandos del presente Dictamen con Proyecto de Acuerdo Parlamentario, toda vez que esta Comisión de Derechos Humanos, no es competente para emitir el Dictamen con Proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guerrero.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se solicita se descargue de los asuntos turnados a la Comisión de Derechos Humanos el expediente remitido mediante oficio número LXIII/1ER/SSP/DPL/0226/2021, de fecha 4 de noviembre del 2021, signado por la Directora de Procesos Legislativos del Honorable del Congreso del Estado, para que sea turnado a la Comisión competente.



PODER LEGISLATIVO

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente acuerdo entrará en vigor y surtirá sus efectos, el día de su aprobación por el Pleno de los Diputados integrantes de la Comisión Permanente de este Honorable Congreso del estado de Guerrero.

SEGUNDO. Comuníquese el presente Acuerdo al Pleno del Honorable Congreso del Estado para su conocimiento y a la Presidenta de la Mesa Directiva para los efectos conducentes.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los tres días del mes de marzo del año dos mil veintidós.



(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL CUAL EL PLENO DE ESTE HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, APRUEBA REMITIR EL TURNO DE ANTECEDENTES A LA MESA DIRECTIVA PARA EL EFECTO DE QUE SEA TURNADO A LA COMISIÓN LEGISLATIVA Y SEA DESCARGADO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.)