

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 55
O R D I N A R I A
JUEVES 13 DE MAYO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con nueve minutos del jueves trece de mayo de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la sesión pública número cincuenta y cuatro, ordinaria celebrada el martes once de mayo de dos mil diez.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves trece de mayo de dos mil diez.

II.1 121/2008

Acción de inconstitucionalidad número 121/2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la mencionada entidad, demandando la invalidez de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y transitorio Sexto de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el 21 de octubre de 2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se proponía: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 121/2008, promovida por Emilio Álvarez Icaza Longoria, en su carácter de Presidente y representante legal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. SEGUNDO. Se reconoce la validez de las normas contenidas en los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiuno de octubre de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia cedió el uso de la palabra al señor Ministro Cossío Díaz para que continuara con la exposición del tema que estima debe abordarse en esta acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz sostuvo que existen dos problemas fundamentales: el primero, de carácter formal, relativo al establecimiento de la multa por denuncia infundada de mala fe y, el segundo, de carácter material, relativo a la acreditación de la lesión en el artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Agregó que se debe evaluar la idoneidad de los supuestos manejados en los casos de responsabilidad patrimonial objetiva del Estado y si no van en contra de la finalidad buscada por el artículo 113 constitucional respecto al resarcimiento de daños causados a los ciudadanos, ante lo cual debe tomarse en cuenta que si bien en la legislación deberán preverse los elementos generales de la prueba, éstos no deben limitar de manera irrazonable o desproporcionada el derecho a recibir la indemnización a que se refiere el numeral impugnado.

Dio lectura a la exposición de motivos del ordenamiento impugnado, de la cual destacó: “Por lo que se refiere a la acreditación de la lesión patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa y regular se puede afirmar que la identificación de la causa productora del daño se logra a

través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de la cadena causal propia de gran parte de los resultados, a aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y al propio tiempo determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados pueden tener para producir el daño.

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, incluido dentro del concepto, todos los demás hechos concurrentes a cargo de sus respectivos autores.

De tal suerte que una posición demasiado flexible e imprecisa de la causalidad traería consecuencias altamente negativas para las finanzas del país, así como situaciones cualitativa y cuantitativamente injustas a los particulares si se adoptara un criterio rígido o intransigente que no deje a la autoridad administrativa o al juzgador más remedio que desestimar prácticamente cualquier reclamo”.

Con base en lo señalado en la referida exposición de motivos consideró que está claro lo que está en la balanza para el respectivo juicio de proporcionalidad y razonabilidad, ya que por un lado se encuentra el interés del Estado de preservar las finanzas públicas frente a reclamaciones provocadas que no se causen por la actividad regular de la

administración y, por otro, la relación del derecho establecido en el artículo 113 constitucional y la delegación del mismo a su configuración legal.

Agregó que si bien la Constitución General establece que el legislador desarrollará las bases, límites y procedimientos, éstos se deben entender en un sentido razonable y proporcionado en relación con la finalidad buscada que consiste en consagrar un derecho a los habitantes del territorio del Estado Mexicano.

Precisó lo indicado en las fracciones I y II del artículo 27 impugnado, estimando que lo previsto en dicho numeral contiene una norma constitutiva conforme a la cual para que se dé el estado de cosas se ha acreditado un daño que es la consecuencia de una actividad administrativa irregular que requiere primero, la identificación clara y la prueba fehaciente de la relación de la causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos o en su defecto, probar el daño reclamado mediante el examen riguroso de las cadenas causales y de las inferencias originales o sobrevenidas que hayan atenuado o agravado el daño patrimonial.

Por ello, la norma reclamada impone al reclamante deberes que consideró supererogatorios ya que el legislador no utilizó categorías para referirse a los daños e incluso identifico éstos con las relaciones causales, estimando que

ello no es propio de una norma que debe estar al servicio de los intereses ciudadanos.

Agregó que una cosa es el concepto jurídico de daño y otra el hecho constitutivo de éste, en tanto que el primero procede de una calificación o evaluación normativa que produce un ente calificado para tal fin, como puede ser una autoridad, mientras que el segundo se ubica en un plano fáctico, y al considerarlos la ley como sinónimo pareciera buscar con ello dificultar el ejercicio de un derecho al reclamo.

Por ende, estimó que no distinguir entre las diferentes categorías, los hechos y las relaciones de causalidad que constituyen una de las categorías más complejas desde el punto de vista epistemológico, es también un error de la legislación.

Para ilustrar la complejidad de la categoría de las relaciones de causa-efecto, indicó que diversos autores alertan sobre la distinción entre el contexto causal y la causa, considerando al primero como las condiciones que deben darse para que se produzca un efecto determinado, en tanto que la causa es la condición concreta seleccionada a la luz de criterios sociales y normativos.

En esos términos, si la problemática se presenta para la autoridad respecto a su obligación de calificar ciertos

hechos mediante el análisis de determinados medios de prueba y la construcción de inferencias probatorias, se cuestionó qué se podría esperar de un reclamante que pretenda promover en términos de lo previsto en el artículo 27 impugnado, preguntándose cómo va a acreditarse la relación causal y bajo qué criterios epistemológicos deberá prever el reclamante el fortalecimiento de su interferencia probatoria mediante una relación causal.

Por ende, estimó que la norma es inconstitucional al establecer criterios astringentes de prueba para el ciudadano que generan una imposibilidad al juez para su valoración.

Por ello, estimó suficiente lo previsto en el artículo 28 de la ley impugnada para establecer la relación procesal de las partes y las cargas genéricas de la prueba que deberán ser desarrolladas jurisdiccionalmente para cada caso concreto. A continuación dio lectura a dicho numeral.

Con base en lo anterior señaló que considera inválida la norma impugnada en virtud de que establece cargas irrazonables y desproporcionadas, máxime si se toma en cuenta la enorme cantidad de supuestos de los cuales puede surgir la responsabilidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia cuestionó si la propuesta sería en suplencia de la queja ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz indicó que atendiendo a lo

señalado en la demanda respectiva se trataría únicamente de atender a lo efectivamente planteado en ésta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló coincidir parcialmente con el señor Ministro Cossío Díaz. Precisó no advertir inconveniente con lo previsto en el encabezado del artículo 27 impugnado; sin embargo, en cuanto a lo previsto en su fracción I, estimó reprochable el requisito de fehaciencia.

En cambio, respecto la fracción II, estimó que ésta aparentemente es aplicable cuando no se aportó prueba fehaciente, considerando que la complejidad de dicha fracción se advierte cuando indica “deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes”, estimando que identificar los hechos relevantes no es prueba alguna.

Además, precisó que la referida fracción al hacer referencia a las cadenas causales autónomas no guarda relación con una sucesión de hechos identificables con la actividad irregular del Estado, aunado a que si los hechos son dependientes entre sí no tendrían autonomía alguna.

Estimó que resulta ininteligible lo que señala esta última fracción, siendo absolutamente obscura y, por ende, violatoria del principio de seguridad jurídica, por lo que debe expulsarse.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que cuando la fracción II indica “en su defecto” no se refiere a lo fehaciente, sino a que no sean claramente identificables las causas productoras del daño, lo que da inteligibilidad al precepto, aunado a que suprimir la fracción II implicaría afectar al promovente, ya que opera cuando no están plenamente identificadas las causas productoras del daño.

Dio lectura a la citada fracción II y concluyó que ésta da una alternativa en beneficio del particular.

El señor Ministro Cossío Díaz cuestionó qué problema existiría si se elimina el artículo 27 impugnado y subsiste el diverso 28 del mismo ordenamiento. Señaló que lo indicado en este último numeral en cuanto a “La responsabilidad patrimonial de los entes públicos deberá probarla el reclamante que considere dañados sus bienes o derechos por no tener la obligación jurídica de soportarlo” implica la precisión de las cargas probatorias, en tanto que lo señalado en el sentido “Por su parte, al ente público le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño irrogado al mismo, que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos, que los daños derivan de hechos y circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia, de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la

fuerza mayor o caso fortuito que lo exonera de responsabilidad patrimonial”, implica una adecuada relación entre el reclamante y el ente público tal como se prevé en la propia legislación.

Agregó que lo establecido en el artículo 27 impugnado distorsiona el derecho de los ciudadanos a no sufrir daños o costos de una actividad administrativa irregular, recordando que se trata de una condición objetiva, ya que el artículo 113 constitucional señala que todo ciudadano tiene derecho a ser indemnizado, por lo que basta con lo previsto en el artículo 28 antes referido para conocer las condiciones procesales que se tiene ante el ente público, ya que lo señalado en el diverso 27 únicamente da lugar a imposibilitar las reclamaciones de ese derecho a no recibir los costos de una actividad administrativa irregular.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que si bien no es claro el artículo 27 impugnado, incluso en cuanto a su ubicación en el cuerpo de la ley, lo que hace es establecer una obligación a cargo de la autoridad que resolverá el problema de responsabilidad, pues se trata de un método para concluir si en un caso concreto existe la referida responsabilidad.

Estimó que dicha norma señala qué debe tomar en cuenta el órgano resolutor para determinar que existe la responsabilidad y el monto que deberá proceder, por lo que

se trata de un sistema o método de análisis para dicho órgano, máxime que el artículo 28 siguiente señala la obligación a cargo del reclamante, y el diverso 27 complementa el método indicado en el artículo 29 del mismo ordenamiento, por lo que la obligación que se establece a cargo del reclamante está en el primer numeral indicado que lo obliga a probar cuando considere dañados sus bienes o derechos, lo que analizará el órgano resolutor conforme a los diversos 27 y 29, siendo exigencias de fundamentación y motivación para la autoridad que debe partir de lo que corresponde probar al reclamante.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció lo interesante de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz. Señaló no compartir la interpretación del artículo 113 constitucional pues el texto finalmente aprobado de éste acota el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, al señalar que el derecho a la indemnización se dará conforme a las bases y los límites que establezca el legislador, sin que ello permita un sistema irrazonable.

Agregó que este Alto Tribunal ya fijó relevantes criterios por lo que solicitó al Ministro ponente se agreguen al engrose. Dio lectura a la tesis que, en lo conducente, indica: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO Y TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS ... se advierte que la responsabilidad directa significa que cuando en el ejercicio y sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarle 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 su 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”.

A continuación dio lectura íntegra a la tesis que lleva por rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA”.

Con base en lo anterior, lo que revela que el artículo 113 constitucional al establecer la responsabilidad objetiva y directa por actividad irregular del Estado no genera una responsabilidad abierta sino condicionada, abordó el análisis del artículo 27 impugnado, considerando que contiene diversos aspectos técnicos que deben tomarse en cuenta para acreditar la causa-efecto del daño causado, es decir,

entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos.

Estimó que la fracción I establece que quien sufrió el daño debe identificar plenamente la causa y la autoridad que actuó irregularmente, por lo que se trata de un hecho identificable de una o más autoridades administrativas en el que se conoce perfectamente la causa del daño.

Por lo que se refiere a la fracción II, la que es aplicable cuando no pueden identificarse claramente las causas productoras del daño, requiere que el particular acredite los hechos que generaron el resultado final, para lo cual ejemplificó el supuesto en el que una carretera tiene un hoyo y un vehículo particular sufre un daño al caer en él, sin que el propietario de éste tenga conocimiento de la autoridad responsable del mantenimiento de dicha vía general, por lo que lo exigido por la citada fracción II es que se acrediten los hechos correspondientes.

También evidenció el supuesto en el que en algunos lugares de la ciudad de México se abren grandes hoyos en las calles, pudiendo ser un hecho de la naturaleza o bien que la autoridad competente de la construcción y conservación de las vías públicas no haya cumplido con sus funciones.

Por lo anterior y considerando que la norma impugnada incluso es copia de la regulación federal, concluyó que aquélla no es inconstitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la complejidad del tema y estimó compartir lo indicado por los señores Ministros Cossío Díaz y Aguirre Anguiano.

Precisó que el artículo 113 constitucional remite a las leyes, considerando que éstas deben ser razonables al regular dicho precepto, lo que implica no hacer inoperante o de muy difícil acreditamiento el derecho constitucional a la reparación por daño patrimonial derivado de la actividad irregular de la administración.

Agregó que el análisis de la fracción II en comento revela que se refiere a lo que debe probarse.

Señaló que resulta razonable que se deba probar la causalidad; sin embargo, los calificativos que utiliza la norma en comento no exigen probar una relación de causa efecto, sino que la comprobación debe ser fehaciente, lo que puede ser complejo incluso en casos sencillos como el ejemplificado por el señor Ministro Franco González Salas, donde surgirían cuestiones imposibles de probar.

Por lo que se refiere a la fracción II del artículo 27 impugnado, estimó que exige una cadena causal estricta

sujeta a un examen riguroso que torna complejo acreditar los elementos para gozar del respectivo derecho constitucional, por lo que estimó que desde un punto de vista constitucional la norma en comento provoca que sea prácticamente imposible de acreditar el daño patrimonial causado por el Estado, a diferencia de lo que sucede con el artículo 28 de la misma ley.

Agregó que la norma impugnada va más allá de las exigencias ordinarias de la regulación civil, por lo que la consideró inconstitucional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en cuanto al precedente relativo al alcance del artículo 113 constitucional no pudo acudir a la sesión respectiva y se resolvió en sentido contrario a como presentó el proyecto.

Precisó que el citado numeral constitucional no es de fácil interpretación ya que una fue la propuesta de la iniciativa y otra el resultado del proceso de reforma constitucional, pues en éste se introdujo un elemento extraño a la responsabilidad objetiva y directa, como lo es la actividad irregular del Estado, lo que provocó importantes discusiones en este Pleno.

Agregó que si la norma impugnada está destinada a quien imparte justicia, lo cierto es que el método que

contiene para resolver también afecta a las partes, siendo irrelevante si se dirige a éstas o al órgano jurisdiccional.

Señaló que en principio consideró que la norma se refiere a pruebas directas en su fracción I, en tanto que en la diversa fracción II buscó referirse a las pruebas presuncionales o circunstanciales con lo que complicó las cosas dando lugar a que no sea comprensible, por lo que impide conocer qué derecho confiere a los gobernados, de manera que la norma impugnada violenta el principio de seguridad jurídica, manifestándose a favor de la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Silva Meza consideró relevante no extraer el tema del contexto en el que se ubica, pues es un sistema de reparaciones consecutivo a una violación de derechos humanos, lo que permite considerar que desde esta óptica y no una estrictamente civil, se puede estimar que la norma impugnada está obstaculizando el ejercicio de un derecho humano, lo que da una diversa perspectiva, máxime que la regulación de la materia debe atender a la complejidad de acreditar los hechos y la causalidad entre éstos y los daños que den lugar a la responsabilidad patrimonial.

Estimó que el daño no tiene que entenderse necesariamente como merma o menoscabo a bienes materiales o derechos, debiendo tomarse en cuenta que al

problematizar el alcance del artículo 113 constitucional, desde la perspectiva del derecho internacional, del análisis de la ley impugnada se advierte que se complica aún más el ejercicio del derecho constitucional de mérito.

Por ende, estimó que la norma impugnada es violatoria de la garantía de legalidad al obstaculizar gravemente el ejercicio del respectivo derecho constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró correcta la óptica planteada por el señor Ministro Silva Meza ya que la Comisión actora sostiene que las normas impugnadas le suprimieron la atribución de emitir recomendaciones aceptadas por violación de derechos humanos que se volvían título ejecutivo para acudir a demandar el daño derivado de la actuación del Estado, violatoria de derechos humanos y, por ende, irregular.

A pesar de lo anterior, en la sesión anterior se sostuvo por una minoría que al privarse a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de fuerza ejecutiva, el sistema establecido en el artículo 27 impugnado dificulta la reparación del daño, es decir, sea estimativa de la acción, por lo que señaló inclinarse por la invalidez de éste.

Indicó que el artículo 28 del ordenamiento impugnado establece una presunción en el sentido de que existe una

causalidad entre la violación de sus derechos que no tiene la obligación de soportar y, el resultado de daños, por lo que en dicho numeral se deja para el Estado la obligación de probar que los daños no son consecuencia de la irregular actividad administrativa del Estado; es decir, el onus probandi se finca en las autoridades administrativas que son las que tienen que probar determinados hechos que las relevan de la respectiva responsabilidad como son la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño irrogado al mismo, como sucedería en el ejemplo precisado en el señor Ministro Franco González Salas respecto del conductor que tuvo un accidente por conducir a exceso de velocidad en donde se encontraba un bache que presentaba la señal de “precaución, pavimento dañado, circule con cuidado”.

También la autoridad tendrá que probar que los daños derivan de hechos y circunstancias imprevisibles, como las fuerzas de la naturaleza o bien, la existencia de caso fortuito o fuerza mayor, lo que la exonera de la responsabilidad patrimonial, por lo que si el Estado no probara estos extremos, la acción debe prosperar y ser favorable para quien la ejerce.

A pesar de lo anterior, el artículo 27 impugnado establece un valladar al exigir a la autoridad que verifique la fehaciencia de que el daño es provocado por una actividad irregular del Estado, lo que torna nugatorio lo previsto en el

diverso 28 ya que el Estado debe probar que el daño no es consecuencia de su actividad, por lo que si no se prueba fehacientemente el argumento por ninguna de las partes, no habrá una adecuada reglamentación del derecho a recibir el pago de un daño causado.

Por ello estimó que el artículo 27 impugnado, además de ser contrario al diverso 28, se erige en un obstáculo que dificulta la obtención de la reparación del daño.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que la complejidad del asunto se da por invocar la violación a derechos humanos, ya que entonces en el ejemplo que dio el señor Ministro Franco González Salas no se podría advertir qué derecho se está violando.

Además, indicó que parecería que debieran invertirse los artículos 27 y 28 del ordenamiento de mérito, pues el primero prevé el método a seguir, en tanto que el segundo, las premisas sobre las cuales se debe partir.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que al referir la fracción I la palabra “fehacientemente” ello implicaría que se excluyen las pruebas indiciarias; en tanto que propuso suprimir algunas palabras como: “fehacientemente”; así como de la porción “a través de la identificación precisa de los hechos” suprimir la palabra “precisa”; y de la que señala “examen riguroso de

los hechos”, suprimir la palabra “riguroso”, para reconocer que se trata de un numeral válido.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el cambio a la iniciativa de reforma constitucional implicó que sólo la actividad administrativa irregular podría generar la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que si se está ante ese tipo de actividad queda el tema probatorio.

En cuanto al ejemplo de vialidades, señaló que existen otros temas relevantes en cuanto a las funciones del Distrito Federal, como es el caso de los servicios de salud, ya que resulta discutible establecer en estos casos o actividades sofisticadas, las exigencias previstas en el artículo 27 impugnado, las que constituyen un auténtico valladar para el ejercicio del derecho respectivo.

Por otro lado, consideró que se trata de un tema de derechos, estimando que son cosas distintas el derecho fundamental a ser indemnizado o un derecho fundamental a ser indemnizado cuando se viola un derecho fundamental, considerando que el artículo 113 constitucional otorga un derecho, sin que sea necesario sostener en este momento qué tipo de derecho prevé ese numeral, debiendo señalarse que éste otorga un derecho constitucional a recibir una indemnización por un daño causado por la actividad administrativa irregular del Estado.

Agregó que no se trata simplemente de un problema de orden la relación entre los artículos 27 y 28 de la ley impugnada, ya que el artículo 28 distribuye cargas probatorias dejándolas a cargo de las autoridades y aun cuando el diverso 27 establezca un método, lo cierto es que éste se encuentra relacionado con las cargas probatorias establecidas.

Además, indicó que si el método de resolución no está vinculado con las pruebas, el juez resolverá sin parámetros, lo que implicaría una condición procesal muy extraña.

Agregó que la mayor parte de la condiciones de prueba el día de hoy son probabilísticas al haber desaparecido la causalidad pura y dura, por lo que con los elementos del artículo 27 impugnado, difícilmente podrán acreditarse las respectivas relaciones causales, con lo que prácticamente se blindó a la administración pública ya que únicamente los que cuenten con elevados recursos podrán acreditar la causalidad en comento.

El señor Ministro Silva Meza insistió que se trata del ejercicio de un derecho de reparación consagrado en la Constitución General y no puede ser obstaculizado por una autoridad legislativa, más aún, cuando se trata de una violación de derechos humanos, estando a cargo del Estado probar lo conducente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que inicialmente pensó en declarar la invalidez de diversas porciones de la norma impugnada; sin embargo, ello implicaría legislar, estimando adecuados los reproches que se dan a las dos fracciones del artículo 27 impugnados por lo que podría invalidarse en su totalidad y el legislador ya determinará si establece diversos supuestos.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el tema que se analiza se debe abordar en suplencia absoluta de la queja ya que en el tercer concepto de invalidez nada se dice respecto a lo previsto en el artículo 27 en comentario.

Estimó no compartir la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, considerando las razones por las que se debe suprimir dicho numeral, como son en el que limita las defensas del ciudadano y establece que deberá probarse fehacientemente el daño, con lo que además se obstaculiza la posibilidad de que se ejerza el derecho previsto en el artículo 113 constitucional, aunado a que el artículo 27 podría suprimirse pues bastaría para ello lo señalado en el diverso 28.

Consideró que el artículo 27 si bien en su fracción II no tiene una redacción afortunada, ello no conlleva su invalidez. Agregó que el citado numeral establece los criterios que deben acreditarse ante las autoridades competentes para que se tenga derecho a la indemnización.

Con base en la lectura de la fracción I de ese numeral señaló que si se reclama la indemnización por actos de un tercero es necesario acreditar fehacientemente los hechos que generan el daño así como la relación de causalidad, señalando que en todo procedimiento es indispensable acreditar ésta para tener derecho al pago de una indemnización, pues de lo contrario se podrá inventar cualquier cosa, por lo que es necesario que se acredite fehacientemente tanto el hecho, como la relación causa-efecto entre éste y el daño, sin que se dé la carga de la prueba de acreditar la actuación irregular de la administración.

En el caso de la fracción II del citado artículo 27, precisó que se refiere a la comprobación de los hechos relevantes para la producción del resultado final, lo que es obligación de cualquier persona que solicita una indemnización. Además, cuando refiere el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, se refiere también a posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o gravar el daño patrimonial reclamado.

Agregó que lo señalado en el artículo 27 en comentario se complementa con lo previsto en el diverso 28, el cual indica que al ente público le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la

producción del daño irrogado al mismo y que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos y no del particular.

Agregó que las fracciones I y II del artículo 27 no le imponen al particular la carga probatoria de acreditar la actividad irregular del Estado, sino que la dividen, pues corresponde también a la autoridad.

Por ende, señaló no advertir en qué consiste la inconstitucionalidad del artículo 27 impugnado, pues en sus fracciones únicamente se indica que es obligación del particular acreditar los hechos que causaron el daño así como la relación causal de éstos con el daño causado, en tanto que la fracción II exige la concatenación de hechos relevantes para que se origine el daño, lo que se relaciona con el diverso 28 al distribuir las cargas probatorias, por lo que consideró al sistema coherente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que en materia laboral lo injustificado del despido lo debe probar el patrón, en tanto que en el artículo 28 en comento el Estado debe demostrar que el daño no es consecuencia de su actividad irregular, ante lo cual resulta cuestionable exigirle al particular que acredite el nexo causal entre los hechos y el daño generado.

En el caso del ejemplo dado por la señora Ministra Luna Ramos señaló que es el Estado el que tiene los elementos para determinar de dónde provino el proyectil respectivo.

En ese tenor, el artículo 27 impugnado exige que el particular pruebe el nexo causal entre la actividad irregular y el daño, aunado a que la Comisión actora señala en su demanda que al suprimirse el carácter ejecutivo de sus recomendaciones se vuelven título para demandar la indemnización, por lo que su perspectiva es que el citado artículo 28, al establecer una carga probatoria específica al Estado releva de prueba a la persona que sufrió el daño, en tanto que el artículo 27, olvida que el Estado tiene cargas probatorias y se las finca al particular.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que aun en el ámbito laboral si bien el patrón está obligado a probar lo justificado del despido lo cierto es que el trabajador debe acreditar que existió el despido, por lo que el ejemplo no puede aplicarse linealmente.

Agregó que el constituyente cuando aprobó el texto vigente del artículo 113 expresamente se refirió a un balance que debe haber entre la responsabilidad del Estado y el interés público y el interés privado. Además, consideró que efectivamente pueden estar involucrados derechos fundamentales en algunos casos sin que la ley se refiera

expresamente a derechos fundamentales y la regulación está vinculada a un sistema establecido por el legislador para el acreditamiento de hechos que generan una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado para efectos probatorios.

Además, señaló que en todo caso tendría que invalidarse el artículo 28 de la ley impugnada pues es éste el que prevé la obligación del particular de probar lo conducente, en tanto que el diverso 27 se refiere a criterios que deben regir para el que deberá analizar si los hechos de la autoridad causaron el daño y si procede la indemnización solicitada.

Dio lectura al referido numeral 28, el cual indica que corresponde al reclamante probar la responsabilidad patrimonial de los entes públicos respecto al daño causado en sus bienes o derechos por no tener la obligación jurídica de soportarlo.

Además, se deberán analizar cuáles son las cargas que corresponden a la entidad en el proceso en relación con la responsabilidad del Estado, estimando que el artículo 27 impugnado no está destinado al particular afectado, pues es un artículo que establece criterios.

Agregó que en todo caso la norma sería inconstitucional porque los criterios establecidos por algunos

de los señores Ministros no son contestes con lo previsto en la Constitución y con lo que se buscaba con la reforma del artículo 113 constitucional, sin que la inconstitucionalidad derivara del establecimiento de cargas adicionales a los particulares, ya que éstos, tienen la obligación de probar, por lo cual señaló que mantendría su posición respecto a que el numeral impugnado es constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que es necesario considerar que el tema guarda relación con derechos humanos pues ello es lo que da legitimación a la Comisión actora para promover la acción respectiva, sin menoscabo de que el tema sí exceda las cuestiones de derechos humanos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad de las leyes sin que únicamente se puedan analizar aspectos violatorios de derechos humanos, por lo que es válido utilizar cualquier razón siempre que se obtenga la mayoría necesaria para determinar la irregularidad constitucional de la norma.

Por otro lado, estimó que la materia en comento no escapa del principio consistente en que el que afirma está obligado a probar, el que excepciona está obligado a probar sus excepciones y el que niega cuando su negación implica un hecho, está obligado a probar su negativa.

Estimó que conforme a lo previsto en el artículo 27 impugnado, considerando que la fracción I de ese numeral se refiere a la relación de causa-efecto, si bien siempre se buscará verificar si un hecho está probado, lo cierto es que el “fehacientemente” da una connotación especial.

En cuanto a la fracción II, indicó que se refiere a hechos relevantes precisamente identificables para la producción del resultado final, que antes eran identificables en su relación de causa-efecto y ahora son identificables como hechos relevantes para la producción de este resultado final, estimando que ello debe significar otra cosa, al no ser redundantes las leyes, por lo que en el caso se refiere al examen riguroso tanto de cadenas causales autónomas como de las dependientes entre sí, por lo que ante la posibilidad de interferencias originales o sobrevenidas que hayan atenuado o agravado el daño patrimonial reclamado surge la interrogante sobre cuándo se dará cumplimiento a la indemnización.

Señaló que para la señora Ministra Luna Ramos lo indicado en la fracción II no es aquello que debe soportar la parte que acciona, sino el método que debe seguirse por parte de las autoridades, por lo que consideró que la norma es oscura y debe expulsarse por su irregularidad.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que no existe duda en cuanto a que están en juego los derechos humanos, como son el debido proceso, la garantía de audiencia y la tutela efectiva. Agregó que no comparte que la invalidación de algunas palabras del artículo 27 impugnado conlleve que este Alto Tribunal legisle, pues seguiría desarrollando funciones de legislador negativo.

Precisó que su propuesta es invalidar los términos que dan lugar a complicar, imposibilitar o poner un valladar al tema relativo a la prueba en relación con el particular que pretende demostrar el daño generado por la autoridad.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que el artículo 27 no es un obstáculo para el ejercicio del derecho respectivo, pues si bien de alguna manera establece la forma de probar, lo cierto es que debe vincularse con el diverso 28. Señaló que lo primero a probar por el reclamante es la existencia de los hechos, como lo sostuvieron los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas, aunado a que el artículo 27 establece una presunción no probatoria para el particular, por lo que parte de un supuesto consistente en que la actividad de la autoridad generó el daño al particular.

Por ende, la primera parte del artículo 28 implica que la forma de probar los hechos comienza por la prueba de la existencia de éstos, por lo que paradójicamente el legislador

no alcanzó a ser claro en lo que buscaba al utilizar algunos adjetivos que pueden estimarse excesivos; sin embargo, lo cierto es que la norma impugnada señala que deben probarse los hechos respectivos así como que deberán probarse fehacientemente, sin que el procedimiento exigido prevea que debe probarse que la actividad es irregular, considerando que la redacción puede generar interrogantes pero no al extremo de considerar inconstitucional la norma. Además, recordó que el estudio respectivo se está introduciendo en suplencia de la queja, ya que la demanda no refiere a los argumentos que se han introducido en este asunto.

Además, precisó que no se ha atendido al aspecto en relación con el artículo 24 de la ley en el que se le quita la majestad a las recomendaciones de la referida comisión, “al destruir la magistratura de las recomendaciones como instrumento por excelencia con el que las Comisiones de Derechos Humanos cuentan para hacer valer su condición, en el sentido de que ya no son los títulos ejecutivos que eran antes”, lo que pudiera ya haberse abordado.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que incluso es discutible sostener que con los preceptos impugnados se suprimió el carácter ejecutivo de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ya que como se advierte de la normativa vigente anteriormente, los pagos de indemnización se realizarían una vez que se

acreditara que efectivamente le corresponde al particular, por lo que las referidas recomendaciones no tenían realmente carácter ejecutivo. Además, conforme a lo que señalaba el artículo 390, no bastaba con la recomendación de la referida Comisión pues era necesario que la autoridad la aceptara, por lo que con las normas impugnadas sólo se modificó el procedimiento a seguir.

Agregó que el particular tiene la obligación de acreditar el nexo causal, como lo prevé el artículo 1912 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual señala: “Cuando al ejercitar un derecho se causa daño a otro, hay obligación de indemnizarlo, y si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar daño y sin utilidad para el titular del derecho...”, e implica que primero debe acreditarse el hecho que causó el daño y que se realizó con ese fin. También ejemplificó con el caso de la regulación de las cuotas compensatorias las que conforme a lo previsto en la Ley de Comercio Exterior se podrán establecer cuando se acredite un daño a la industria nacional y la relación causal entre la práctica desleal de comercio exterior y el referido daño.

Por otra parte, en el ejemplo que refirió, en el caso de la persona lesionada que solicita la reparación del daño, el artículo 27 impugnado implica que no se actualiza el supuesto de su fracción I, siendo obligación del particular establecer la concatenación de hechos relevantes para determinar quién le causó el daño, lo que podrá atenuar o

agravar la situación dependiendo de las circunstancias que rodeaban el caso específico, pues lo único que se solicita es cómo se dieron los hechos, en la inteligencia de que conforme a lo señalado en el diverso 28, el Estado podrá acreditar diversos elementos cuyo análisis permitirá arribar a la conclusión sobre si el Estado actuó de manera irregular.

Por ende, consideró que el artículo 27 en comento hace coherente el sistema dando los criterios que debe proporcionar el particular para acreditar que debe ser indemnizado como consecuencia de un daño causado por una autoridad.

El señor Ministro Valls Hernández sostuvo que propuso que se eliminaran de las fracciones I y II del artículo impugnado, las porciones que indican “fehacientemente”, “precisa”, así como “mediante el examen riguroso tanto en las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado”, respectivamente, estimando que tales supresiones podrían dar precisión al numeral impugnado.

El señor Ministro Cossío Díaz sostuvo que en la sesión del día de ayer ya se votó el tema relativo a la regresividad de la normativa impugnada, donde sólo una minoría estuvo por la inconstitucionalidad de las normas.

Además, agregó que es cierto que puede existir tal condición de prueba en las leyes, así como la condición causal que se requiere para demostrar el nexo, estimando que, el caso específico, se trata de un derecho previsto en la Constitución General lo que no sucede con ningún otro derecho indemnizatorio.

En cuanto a lo previsto en el artículo 27 en el sentido de que el daño deberá acreditarse ante las instancias competentes, consideró que está dirigido hacia el particular el cual debe de acreditarlo. Estimó que la metodología de la resolución está indicada en el artículo 29 de la misma ley, debiendo distinguirse entre el contenido de la sentencia como los elementos o estándares de acreditación y las cargas probatorias de acreditación.

Además, señaló que el Estado Mexicano impuso en virtud de la respectiva reforma constitucional, un derecho para los particulares y una obligación para la autoridad relativa a la indemnización por la reparación del daño causado, lo que debe dar lugar a que este Tribunal Constitucional realice una interpretación que permita un derecho eficaz y no que los legisladores federales y locales lo tornen nugatorio a través de una legislación que hace prácticamente imposible su ejercicio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que el derecho materia de análisis es constitucional y es

fundamental al estar previsto en la Constitución General, por lo que su violación está vinculada con los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que es relevante para la legitimación de la Comisión actora, aunado a que ya se sustentó que en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las Comisiones de Derechos Humanos se analizará cualquier violación a derechos previstos en la Constitución General, lo cual implica que la óptica en que se analice este asunto debe atender a esas particularidades.

Además, señaló que parecería que los señores Ministros que están por la inconstitucionalidad del precepto se encuentran en la postura de que no debe probarse ni acreditarse la causalidad, por lo que aclaró que los extremos a los que se somete la prueba hacen difícil el ejercicio del derecho mediante trabas que no permiten la indemnización por el daño causado.

Sometida a votación la propuesta consistente en declarar la invalidez del artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron a favor de dicha propuesta.

Posteriormente, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia solicitó al señor Ministro Valls Hernández que aclarara las porciones normativas que proponía eliminar para someter a votación la propuesta relativa, a lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano agregó que podría suprimirse también la porción que indica “en su defecto”, ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que si se había votado por la constitucionalidad del precepto y aceptado así por la mayoría, no era posible hacerle supresión alguna, pues se caería en una contradicción.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia aclaró que continuaría a votación la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas complementada por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que estaría de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Valls Hernández; sin embargo, estimó que podría complicarse el texto, por lo que indicó que votaría en contra al resultar un texto descoordinado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reiteró que no era posible votar por la constitucionalidad de un precepto y posteriormente suprimirle alguna porción, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia aclaró que en un principio se utilizó el adjetivo total, en tanto que ahora se utiliza el adjetivo parcial.

El señor Ministro Silva Meza agregó que la nueva votación no podría obligar tampoco a la minoría a aceptar una situación diversa a la de sus votos, es decir, que lo que se ha aprobado en este momento por la mayoría, no obliga a nada a la minoría, ante lo cual el señor Ministro Aguilar Morales indicó que las supresiones propuestas complicarían más el texto del artículo impugnado además de que no son necesarias, sino parte de la metodología del análisis procesal probatorio y argumentativo de la resolución que se dicta, por lo que estimó que no era necesaria la supresión.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que votaría en contra de la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano, lo que fue apoyado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

Sometida a votación la propuesta relativa declarar la invalidez parcial del artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, se manifestó una votación de ocho señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor de la propuesta.

Por ende, los puntos resolutivos se aprobaron por unanimidad de once votos en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad 121/2008, promovida por Emilio Álvarez Icaza Longoria, en su carácter de Presidente y representante legal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

TERCERO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

CUARTO. Publíquese esta resolución 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”.

El Tribunal Pleno determinó que la declaración de invalidez del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicado

en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiuno de octubre de dos mil ocho, surta sus efectos una vez que se notifiquen a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los puntos resolutivos antes transcritos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos señalados.

El señor Ministro Silva Meza reservó su derecho para formular voto particular, en tanto que los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron el suyo para formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública que tendrá verificativo el lunes diecisiete de mayo del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.