

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
6112/2016**

**RECURRENTE: IRENE MACÍAS  
LEITE Y CUTBERTO ARMANDO  
SÁNCHEZ NAVARRO [PARTE  
TERCERA INTERESADA].**

VISTO BUENO  
MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ZAMIR ANDRÉS FAJARDO MORALES  
COLABORÓ: JORGE ENRIQUE TERRÓN GONZÁLEZ.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día.

## **S E N T E N C I A**

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

En cumplimiento de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente, cuyo sentido y alcance fue determinado por el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis jurisprudencial de rubro **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**<sup>1</sup>, a continuación se publica la parte correspondiente al

---

<sup>1</sup> Ver tesis P./J. 53/2014 (10a.), Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, pág 61. El texto de esta tesis es el siguiente: “[e]l análisis del proceso legislativo de la Ley de Amparo permite advertir que la intención del legislador, al prever la obligación de publicar los proyectos de resolución que se someterán a la consideración del Tribunal Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, fue transparentar las decisiones de los asuntos de gran trascendencia, como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad, por ser de interés general, destacando que la publicidad no debe darse respecto de cualquier tipo de asunto. En ese sentido, los proyectos de resolución que deben publicarse con la misma anticipación que la lista correspondiente, en términos del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Amparo, son aquellos en los que se analiza la constitucionalidad o

estudio de las cuestiones constitucionales implicadas en este asunto.

[...]

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

**Posibles cuestiones constitucionales implicadas en el presente asunto**

34. Considerando que el presente recurso extraordinario de revisión deriva de un juicio de amparo directo en materia civil, a partir del principio de estricto derecho, esta Sala analizará el presente asunto en el marco de lo planteado por la parte recurrente en sus agravios.

35. Visto que una cuestión propiamente constitucional, para efectos de la procedencia del presente recurso de revisión, se puede actualizar en las tres hipótesis referidas en el párrafo 29 de esta sentencia, lo consecuente en este extremo es analizar si en la especie se actualiza alguna de tales hipótesis.

36. Estudio de la constitucionalidad/convencionalidad de una norma general. Al analizar integralmente el expediente del que se desprende el recurso de revisión bajo estudio, se puede constatar que dentro de las múltiples temáticas resueltas por el tribunal colegiado, ninguna se endereza a determinar la constitucionalidad y/o convencionalidad de una norma general.

---

*convencionalidad de una norma general, o bien, se realiza la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional en materia de derechos humanos, lo que no acontece cuando, habiéndose planteado tales aspectos en la demanda de amparo, se omite responder a los conceptos de violación respectivos o, en su caso, a los agravios formulados en la revisión, por existir una causa jurídica que impide emitir pronunciamiento sobre el particular. Lo anterior, en la inteligencia de que la publicación deberá realizarse atendiendo a la normativa aplicable en materia de acceso a la información y, en el caso específico del juicio de amparo directo, comprender sólo los datos de identificación del asunto y la parte considerativa del proyecto que contiene el tema de constitucionalidad o de convencionalidad de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de que los órganos colegiados referidos, o bien, el Ministro o el Magistrado ponente, cuando lo estimen conveniente, ordenen la publicación de los proyectos de resolución en los que, si bien se analizan temas distintos de aquéllos, la decisión relativa podría dar lugar a sustentar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, pues ello es acorde con la intención del legislador de dar publicidad a la propuesta de resolución de asuntos trascendentes”*

37. Interpretación directa de una norma constitucional o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional. Visto el escrito de agravios hechos valer por los recurrentes en el presente medio de impugnación, se verifica que éstos expresamente se duelen de la interpretación realizada por el tribunal colegiado del conocimiento respecto del artículo 113 Constitucional [actualmente 109] y su aplicabilidad al caso concreto.

38. Omisión del tribunal colegiado de resolver una cuestión constitucional. Al analizar el escrito mediante el cual el quejoso interpuso el recurso de revisión bajo estudio, se constata que esta hipótesis no se actualiza en el presente caso, dado que no se expresa agravio encaminado a destacar alguna omisión del tribunal colegiado del conocimiento de resolver una cuestión constitucional planteada por los recurrentes.

39. Considerando lo anterior, esta Sala entrará a analizar si de un análisis conjunto de los párrafos de la ejecutoria de amparo que fueron transcritos por la parte recurrente, en su escrito de interposición del presente recurso, interpretados a partir de los agravios por ella expuestos en dicho escrito, se desprende la existencia de alguna cuestión constitucional que revista importancia y trascendencia para efectos de hacer procedente este medio extraordinario de control constitucional/convencional.

40. Visto lo anterior, en este extremo se parte de precisar que el tribunal colegiado únicamente estudió la violación procesal expresada como concepto de violación por la parte quejosa. Dicha delimitación es relevante, en la medida en que es a partir de ésta que el tribunal colegiado aborda las diversas cuestiones involucradas en la especie.

41. En dichas condiciones y dado que la parte recurrente, en su escrito de interposición del presente recurso de revisión, estableció los elementos que a su juicio delimitan la procedencia de este medio

extraordinario de control constitucional, la Sala procede a analizar los temas específicamente planteados por ésta.

42. Así, considerando los argumentos de la parte recurrente, esta Sala toma nota de que ésta planteó que el tribunal colegiado realizó una deficiente e incorrecta interpretación del artículo 113 [actualmente 109] de la Constitución Federal, por lo que será en el marco de esta temática planteada por las persona recurrentes que esta Primera Sala evalúe la procedencia del medio de impugnación que en esta sentencia se resuelve.

43. Así, el eventual análisis sobre la importancia y trascendencia de la alegada cuestión constitucional, para efectos de la procedencia del recurso de revisión, presupone que esta Primera Sala establezca, en la especie, que la temática referida por la parte recurrente efectivamente puede considerarse como cuestión constitucional; pues en caso contrario, analizar la importancia y trascendencia de una cuestión de mera legalidad, implicaría un desconocimiento del principio de economía procesal, dado que esta Sala no podría pronunciarse de fondo sobre tales cuestiones, en virtud del mandato constitucional establecido en la fracción IX del artículo 107, *in fine*, de la Constitución general de la República, que en su tenor literal establece que “[l]a materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Asimismo, son aplicables en este extremo los Puntos PRIMERO y SEGUNDO del Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se establecen las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo; normas éstas que en su tenor literal establecen:

**PRIMERO.** *El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:*

*a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y*

*b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia*

**A. Posible cuestión constitucional: Incorrecta interpretación del artículo 113 [actualmente 109] de la Constitución Federal**

44. Según agravio específico de Irene Macías Leite y Cutberto Armando Sánchez Navarro, parte recurrente en este asunto, el tribunal colegiado realizó una interpretación directa del artículo 113 [actualmente 109] de la Constitución general de la República de manera deficiente e incorrecta y sin concatenar armónicamente los ordenamientos jurídicos y pruebas aplicables al caso concreto a efecto de poder alcanzar una conclusión clara, congruente y exhaustiva de dicha resolución.<sup>3</sup>

45. Por lo que, tal como lo señaló el Ministro Presidente en el acuerdo de admisión del presente recurso de revisión, se advierte que se combate la resolución del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la que realiza la interpretación directa del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente 109, último párrafo.

46. En efecto, a juicio de esta Sala<sup>4</sup>, para que pueda concluirse que en efecto existe una interpretación directa de un precepto constitucional debe poderse constatar, en cada caso, que la autoridad judicial, por cualquier método, procedimiento o recurso hermenéuticos, atribuyó un significado específico a una norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a una norma de derechos humanos contenida en un tratado internacional del que México sea Parte. Dado que el recurso de revisión, en el amparo directo, no es un medio de control abstracto, sino concreto de constitucionalidad, no puede dejarse de lado el análisis que de

---

**SEGUNDO.** *Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional. (Subrayas fuera del original).*

<sup>3</sup> Amparo Directo en Revisión 6112/2016, foja 11.

<sup>4</sup> Amparo Directo en Revisión 4075/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de abril de dos mil dieciséis. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

los supuestos fácticos de cada especie hace el tribunal colegiado en la decisión del juicio uniinstancial, dado que en la determinación del alcance jurídico de tales supuestos puede estar implicada la definición del contenido, el alcance o los límites de una norma de rango constitucional, inclusive las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano de fuente convencional.

47. Así, en términos generales, pese a que el tribunal colegiado no anuncie expresamente que está realizando una interpretación directa de una norma constitucional o convencional, lo cierto es que del análisis integral de sus argumentos lógico-jurídicos, en el marco de los problemas jurídicos que esté resolviendo, puede determinarse si en efecto realizó, o no, la interpretación directa de una norma constitucional y/o convencional.

48. En la especie, vistos los elementos antedichos, la Sala toma en cuenta que como parte del análisis de la violación procesal planteada por la quejosa en el principal y a efecto de determinar que no correspondía a un juez de lo civil el conocimiento del asunto, sino a una autoridad en materia administrativa conforme con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, el tribunal colegiado del conocimiento hizo alusión a las exposiciones de motivos correspondientes a la reforma al artículo 113 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos y a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, cuyo decreto fue publicado el veintiuno de octubre de dos mil ocho, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

49. Con base en lo anterior, concluyó que:

*“...se colige que la intención del legislador al establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por su actividad administrativa irregular, era que existiera sólo una vía para reclamar de él los daños que pudiera ocasionar con motivo de dicha actividad; es decir, el legislador dejó claro que desaparecería el régimen de responsabilidad indirecta y subjetiva del Estado, único regulado por el derecho común, la cual, además, consideró que quedaría subsumida en la objetiva*

*y directa protegida por esa nueva ley, y que las controversias que se suscitaran al respecto, correspondería dilucidarlas en vía contenciosa administrativa y ya no en la civil.*

*Por tanto, lo previsto en la parte final del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en el sentido de que que [sic] en los demás casos dicha responsabilidad del Estado será en términos del Código Civil para el Distrito Federal, no se debe entender en el sentido de que se puede demandar del Estado la correspondiente indemnización por la responsabilidad civil objetiva prevista en el artículo 1913, o bien, por daño moral conforme a lo previsto en el artículo 1916, ambos preceptos de dicho código.”<sup>5</sup>*

50. Visto lo antes expuesto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial 1a./J. 63/2010<sup>6</sup> de rubro y texto siguientes:

**INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.** *En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por "interpretación directa" de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios positivos: 1) **la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Esto implica que la sentencia del tribunal colegiado de circuito efectivamente debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional;** y, 2) la interpretación directa de normas constitucionales que por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica, además de concurrir las reglas generales de interpretación, pueden tomarse en cuenta otros aspectos de tipo histórico, político, social y económico. En cuanto a los criterios negativos: 1) no se considera interpretación directa si únicamente se hace referencia a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional. En este caso, el tribunal colegiado de circuito no realiza interpretación alguna sino que simplemente refuerza su sentencia con lo dicho por el Alto Tribunal; 2) la sola mención de un precepto constitucional en la*

<sup>5</sup> Amparo Directo 240/2016, fojas 398 vuelta y 399.

<sup>6</sup> Tesis 1a./J. 63/2010, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 329.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

*sentencia del tribunal colegiado de circuito no constituye una interpretación directa; 3) no puede considerarse que hay interpretación directa si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional; y, 4) la petición en abstracto que se le formula a un tribunal colegiado de circuito para que interprete algún precepto constitucional no hace procedente el recurso de revisión si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado [énfasis añadido].*

51. En dichas condiciones, esta Primera Sala concluye que, contrario a lo informado por la Presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el oficio de remisión del presente recurso a este Alto Tribunal<sup>7</sup>, en la especie sí existió pronunciamiento constitucional en los términos antes precisados.

52. En el mismo sentido, la importancia y trascendencia de esta cuestión constitucional se concreta en la posibilidad de desarrollar criterios relativos a la interpretación del artículo 113 [actualmente 109] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la deferencia concedida al legislador local a efecto de regular las bases, límites y procedimientos para que las personas que se vean afectadas por la actividad irregular del Estado puedan ser indemnizadas.

### IX. ESTUDIO DE FONDO

53. Visto que en la especie, la cuestión a dilucidar por esta Suprema Corte se constriñe a determinar si la interpretación del artículo 113 Constitucional efectuada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el Amparo Directo 240/2016 de su índice, en relación con la aplicabilidad de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal y/o del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en el caso concreto, fue o no correcta.

---

<sup>7</sup> Amparo Directo en Revisión 6112/2016, foja 2.

54. En dichas condiciones, en primer lugar es importante referir el contenido del artículo 113, párrafo segundo de la Constitución Federal, vigente al momento de los hechos y que, por tanto, debe servir como parámetro en el presente análisis constitucional, para lo cual se reiteran las siguientes consideraciones vertidas por esta Primera Sala al resolver el Amparo Directo en Revisión 6718/2016<sup>8</sup>.

55. 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<sup>9</sup> en los términos siguientes:

**Art. 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.

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

*[L]os 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*

<sup>8</sup> Amparo Directo en Revisión 6718/2016, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>9</sup> 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.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

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 pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.

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

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

actividad del Estado, y

2. La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroga 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 contemplen los lineamientos y requisitos que

regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre 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 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 "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.

[...]

57. 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.

58. 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 entre el servidor público y el Estado.

59. 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<sup>10</sup> a modificar sus ordenamientos para adecuarse a la reforma constitucional, dentro del plazo que se dispuso en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>10</sup> Sin que esto implicara que el legislador ordinario tuviera el deber de establecer una vía o procedimiento específico para exigir el derecho a la reparación del daño causado por el Estado, como lo dispuso esta Primera Sala en el criterio 1a.LV/2009 **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO MÍNIMO.** La citada norma constitucional no obliga a los particulares a tramitar el derecho que tutela a través de una vía específica -por ejemplo, la administrativa- ni a través de una ley determinada, pues establece un derecho sustantivo en favor de los gobernados que no reclama con exclusividad un ámbito competencial propio; sin embargo no puede concluirse que sus titulares pueden hacerlo valer a través de la vía que más les convenga, sino mediante la que el legislador dispuso para tal fin. Lo anterior, porque el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que los particulares tendrán derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, no permite que escojan la materia y vía que mejor les parezca sin considerar el contexto normativo del orden jurídico en que se ubiquen, por tratarse de una cuestión delegada al legislador ordinario, con la única condición de que no restrinjan el contenido mínimo de este derecho”, publicado en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 591.

60. 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<sup>11</sup>, 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.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> **UNICO.** El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

<sup>12</sup> Refuerzan en lo conducente esta afirmación las tesis 1a.LII/2009 y 1a.LIII/2009, de rubros y textos, respectivamente **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.** El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

61. 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.

62. Así, la reforma en cuestión entró en vigor el uno de enero de dos mil cuatro<sup>13</sup>, por lo que para esa fecha las leyes federales y

---

Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva” y **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.** El citado precepto constitucional contiene un derecho sustantivo cuyas condiciones de desarrollo a nivel secundario y de exigibilidad suponen la división competencial previamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque su última parte señala que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes; y del único artículo transitorio del decreto que introdujo este contenido constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002) se advierte una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes jurídicos del Estado mexicano para adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten del contenido del derecho introducido. Así, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de distintos órganos de gobierno - federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales-, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones delegadas por la Ley Fundamental a la regulación de las leyes que deben emitirse en cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que no restrinjan la extensión del derecho en la forma en que se encuentra tutelado”, publicadas en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, páginas 592 y 593.

<sup>13</sup> Como fue interpretado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 29/2007, cuyo criterio quedó plasmado en la tesis 2a.XXXIII/2007 **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004.** El artículo único transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, establece que el aludido Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, del análisis sistemático del mencionado precepto transitorio se colige que el 1o. de enero del primer año siguiente al de su publicación corresponde al 1o. de enero de 2003, y el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación lo constituye el 1o. de enero de 2004, por tanto, dicho Decreto entró en vigor en la fecha últimamente indicada, lo que es acorde con el señalamiento de la parte final del citado precepto, en el sentido de que para proveer a su debido cumplimiento, se contaría con el

locales debían prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares que daña con su actuar irregular o ilícito.

63. Ahora bien, en lo tocante al ámbito espacial de este caso se advierte que en el caso del Distrito Federal [actualmente Ciudad de México], el veintiuno de octubre de dos mil ocho, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, a efecto de dar cumplimiento al mandato Constitucional previamente señalado.<sup>14</sup>

64. En dicho tenor, mediante el citado decreto también se reformó el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, cuyo texto vigente desde el primero de enero de dos mil nueve, quedó de la siguiente manera:

**Artículo 1927.-** *El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código. [Énfasis añadido]*

65. Las anteriores precisiones son relevantes en tanto la causa de pedir de la parte recurrente se constriñe a sostener que, contrario

---

periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, el cual no sería menor a un año ni mayor a dos”, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 20047, página 1188 y que esta Primera Sala comparte.

<sup>14</sup> De la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos del Distrito Federal [sic], se advierte que a la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, la informan los siguientes antecedentes:

“[...]

*México, preocupado por ajustar su legislación a los nuevos requerimientos que la sociedad y los tiempos demandan, consagra una nueva garantía individual, a saber, la garantía de integridad patrimonial de los gobernados.*

*El 1º de enero de 2004, entró en vigor la reforma al Título Cuarto y la adición del párrafo segundo al artículo 113 Constitucional, en virtud de la cual, se estableció que el Estado es responsable por los daños que cause en los bienes y derechos de los ciudadanos con motivo de su actividad administrativa irregular, teniendo en consecuencia, la obligación de indemnizar al particular de acuerdo al daño ocasionado.*

*El interés de la iniciativa que hoy se somete a consideración de ésta H. Asamblea, es incorporar en el régimen jurídico local, una institución de gran trascendencia en el Derecho y por la que se reconoce en el Distrito Federal una prerrogativa más a los gobernados, a saber: la garantía de la integridad patrimonial.”*

a lo establecido por el tribunal colegiado, del artículo 113 [actualmente 109] Constitucional, no se deriva la obligación para el Distrito Federal [hoy Ciudad de México] de establecer que la vía administrativa es la única constitucionalmente válida para obtener la reparación del daño y, en consecuencia, si el legislador local se reservó ciertos asuntos para atenderlos en la vía civil, como sería el de la especie, el tribunal colegiado no debería imponerles la vía administrativa.

66. A juicio de esta Primera Sala, resulta sustancialmente **fundado** dicho motivo de agravio, por las siguientes consideraciones.

67. En primer lugar, debe recordarse que el tribunal colegiado sostuvo la premisa según la cual *la intención del legislador al establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por su actividad administrativa irregular, **era que existiera sólo una vía para reclamar de él los daños que pudiera ocasionar con motivo de dicha actividad*** de la cual concluyó que no puede entenderse que lo previsto en la parte final del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, permite al gobernado demandar al Estado la correspondiente indemnización por la responsabilidad civil objetiva prevista en el artículo 1913, o bien, por daño moral conforme a lo previsto en el artículo 1916, ambos preceptos del citado código.

68. En el presente asunto, antes de abordar el fondo de la cuestión constitucional se impone precisar con claridad los principales supuestos fácticos y procesales que guiarán su estudio.

69. En tal virtud, se presenta un breve relato de los hechos:

- a) El veintiuno de abril de dos mil trece, el hijo de los hoy recurrentes, se vio involucrado en un incidente vial, al ser impactado por un trolebús perteneciente al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, cuando conducía

una motocicleta con motivo del desempeño de su trabajo como repartidor de comida.

- b) Derivado de dicho incidente vial, el hijo de los hoy recurrentes perdió la vida.
- c) Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y **AXA Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable**, celebraron un contrato de seguro empresarial con número de póliza \*\*\*\*\* , endoso \*\*\*\*\* , vigente al momento de los hechos, para la cobertura de responsabilidad civil general.

70. Así, en el presente asunto, antes de analizar el alcance del artículo 113 [actualmente 109] Constitucional se impone determinar si, como lo asume la recurrente, en el presente asunto sería aplicable el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal [hoy Ciudad de México] o si por el contrario sería aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

71. Lo anterior, debido a que como ha quedado referido, mientras que el juzgado y la sala en materia civil estimaron actualizada su competencia para conocer y resolver el asunto en la vía y forma propuesta, en términos del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil al interpretar el mandato previsto en el artículo 113 [actualmente 109] Constitucional, concluyó que el legislativo ordinario no previó en el diseño normativo [incluido el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal] del reclamo de responsabilidad al Estado, otra vía que no fuera la administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

72. Por tanto, ante la existencia de diversas interpretaciones constitucionales y la selección por parte del tribunal colegiado de una que, como se verá, es inconstitucional, esta Suprema Corte

debe interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución.<sup>15</sup>

73. En este sentido, conviene transcribir el contenido de los artículos 1, 2 y 3, fracciones I a IV de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, el cual es el siguiente:

**Artículo 1º.-** *La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto normar la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, fijar las bases, límites y procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal.*

*La responsabilidad patrimonial a cargo del Gobierno del Distrito Federal, es objetiva y directa y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.*

**Artículo 2.-** **Esta Ley es aplicable a** la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, **entidades**, dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, órganos autónomos y a los actos materialmente administrativos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y Tribunal Electoral del Distrito Federal.

*Todos los entes públicos en su respectivo portal de Internet, deberán informar del derecho que otorga a los particulares esta Ley para ser indemnizados en caso de ser afectados en sus bienes o derechos, a*

<sup>15</sup> Tesis 1a./J. 37/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 6, mayo de 2014, tomo I, página 460.

**INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA.** Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la interpretación de la ley puede formar parte de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, este criterio debe interpretarse en conexión con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional. En efecto, la función que ejerce este alto tribunal a través de la revisión en amparo directo, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley. La gran mayoría de las disposiciones legales admiten varias interpretaciones y corresponde a los tribunales ordinarios y a los tribunales de amparo encargados de controlar el principio de legalidad establecer la forma correcta en la que aquéllas deben interpretarse. En este sentido, el control de la interpretación de la ley puede hacerse fundamentalmente en dos escenarios a través del recurso de revisión que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo: (i) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y ésta no es la que ha realizado o avalado el tribunal colegiado, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (ii) **cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y el tribunal colegiado selecciona o avala implícitamente una que es inconstitucional, esta Suprema Corte debe declarar que esa interpretación se encuentra prohibida e interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución.** En consecuencia, cuando existen varias interpretaciones de una disposición que no violan la Constitución y se opta por alguna de ellas no es posible censurar la interpretación efectuada con el argumento de que no se ha hecho una "correcta" interpretación de la ley.

[Énfasis añadido]

consecuencia de la actividad administrativa irregular de cualquiera de los entes públicos señalados en el párrafo anterior.

**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. *Actividad administrativa irregular: aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares, siempre que se sea consecuencia del funcionamiento irregular de la actividad o servicios públicos, que no se haya cumplido con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público de que se trate y que exista la relación causa efecto entre el daño ocasionado y la **acción administrativa irregular imputable a los entes públicos**;*

II. *Órganos autónomos: La Comisión de Derechos Humanos, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Instituto de Acceso a la Información Pública, todos del Distrito Federal;*

III. *Órganos locales de gobierno: La Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal;*

IV. **Entes Públicos:** *Los órganos locales de gobierno, los órganos autónomos, las dependencias, los órganos político-administrativos, los órganos desconcentrados y **las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal**;*

[...]

[Énfasis añadido]

74. Asimismo, es relevante retomar el contenido de los artículos 2 y 3, fracciones IV, V y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual, según su artículo 1º tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.**

*La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.*

*En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.*

*Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente*

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

*subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.*

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.**

*Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

[...]

**IV. Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades;**

[...]

*V. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y **paraestatal**;*

[...]

**IX. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;**

[...]

[Énfasis añadido]

75. De la lectura conjunta los preceptos transcritos se puede concluir que los organismos descentralizados son entidades que componen la administración pública paraestatal y, a su vez, la administración pública del Distrito Federal, por lo cual, deben ser considerados entes públicos para efecto de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

76. Establecido lo anterior, debe destacarse que el diecinueve de abril de mil novecientos cuarenta y siete fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el cual se crea la institución que se denominará Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal” de treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, en cuyo artículo 1º se estableció como una institución de servicio público descentralizado.

77. Asimismo, el cuatro de enero de mil novecientos cincuenta y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la “Ley de la institución descentralizada de servicio público ‘Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal’”, la cual abrogó el decreto referido en el párrafo anterior. En dicha ley se estableció:

*ARTICULO 1o.- La institución "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.*

[...]

78. En tanto que, en el artículo 1 del Estatuto Orgánico del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se dispuso lo siguiente:

*Artículo 1. El "Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México", es un Organismo Público Descentralizado creado mediante Decreto del 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1947, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con la Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal", del 30 de diciembre de 1955, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1956, cuyo objeto es:*

[...]

79. Visto el contenido de los artículos reseñados puede válidamente concluirse que el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal [hoy Ciudad de México], es un organismo descentralizado al cual le resulta aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, en aquellos casos en que se reclame su responsabilidad objetiva y directa, derivada de su actividad administrativa irregular.

80. En dichas condiciones, sin perjuicio de la declaratoria hecha por esta Primera Sala en el párrafo 66 de esta ejecutoria, debe señalarse que no asiste razón a la parte recurrente cuando manifiesta que debido a que el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal [hoy Ciudad de México] es un organismo descentralizado no le resulta aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

81. No obstante lo anterior, conforme con los antecedentes reseñados y de conformidad con la tesis 1a. LIII/2009<sup>16</sup>, esta Primera

---

<sup>16</sup> Dicha tesis es del rubro y texto siguientes:

Sala advierte que en ejercicio de la facultad de ejercicio obligatorio que por virtud de la Constitución Federal fue delegada a cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que no restringiera la extensión del derecho en la forma en que fue tutelada, el legislador del entonces Distrito Federal, determinó el contexto normativo para el reclamo, trámite e individualización del derecho a recibir una indemnización con motivo de la actividad administrativa irregular de los distintos órganos de gobierno.

82. En el presente caso, un vehículo automotor del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México privó de la vida al señor \*\*\*\*\*. Sin duda, un incidente de tránsito que termina con la pérdida de una vida humana presupone una importante pregunta sobre quién debe asumir la carga de la responsabilidad por los daños causados a la víctima directa y a sus familiares.

83. Aunque éste no es un tema novedoso para la doctrina jurídica mexicana<sup>17</sup>, no debe perderse de vista que en el presente

---

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.** El citado precepto constitucional contiene un derecho sustantivo cuyas condiciones de desarrollo a nivel secundario y de exigibilidad suponen la división competencial previamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque su última parte señala que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes; y del único artículo transitorio del decreto que introdujo este contenido constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002) se advierte una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes jurídicos del Estado mexicano para adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten del contenido del derecho introducido. **Así, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de distintos órganos de gobierno -federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales-, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones delegadas por la Ley Fundamental a la regulación de las leyes que deben emitirse en cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que no restrinjan la extensión del derecho en la forma en que se encuentra tutelado.** [Énfasis añadido]

Tesis 1a. LIII/2009, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, página 593.

<sup>17</sup> Al respecto, Rojina Villegas sostiene que: “[l]a circulación de vehículos está demostrando, en la vida moderna, que es absolutamente injusto dejar la víctima atropellada por un vehículo sin reparación alguna, a pesar de que el conductor del mismo haya procedido con previsión, con cuidado; pero por emplear una cosa peligrosa en razón de su peso y velocidad, causó el daño. No importa para la responsabilidad, en este caso y, por consiguiente, para calificar la conducta de ilícita, y sancionarla, que se

asunto no estamos ante un particular que priva de la vida a otro, sino de un servidor público que, prestando un servicio público, causó la muerte de un particular lo que, en principio, llevaría este asunto a la aplicabilidad de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal. Sin embargo, como quedó establecido, en la especie existe una tercera parte involucrada [quejosa en el juicio de amparo cuya sentencia se revisa] la aseguradora **AXA Seguros, S.A. de C.V.**, lo que trae a un particular como obligado, respecto del daño sufrido por los recurrentes, derivado de la muerte de su hijo.

84. Así, si bien en el juicio de origen se analizó un hecho imputable a una autoridad pública, no debe pasar desapercibido que, dada la naturaleza del caso que nos ocupa hay un tercero demandado que no es una autoridad sino un particular y que tiene la obligación de reparar, siendo que la fuente de sus obligaciones es el multicitado contrato de seguro. Visto en términos constitucionales, el presente asunto implica que se presentó una violación del derecho humano a la vida del señor **\*\*\*\*\***, dado que por acción de una autoridad pública él falleció.

85. Así, es a la propia autoridad a quien, en principio, le corresponde garantizar el derecho humano a la reparación de dicha violación. Sin embargo, nada obsta para que, en el marco de actividades que *per se* implican peligro, como lo es la prestación del

---

*demuestre que se cumplió con las reglas del Reglamento de Tránsito, que el vehículo estaba en perfectas condiciones, que no hubo descuido alguno”.*

Por su parte Jorge Luis Fabra Zamora, ejemplifica esta situación de la siguiente manera: *“En términos generales, la culpa se entiende como un estándar en el trato a los demás que de ser incumplido genera que la acción sea considerada ilícita. La responsabilidad objetiva, o responsabilidad estricta, es la responsabilidad que ocurre sin existencia de culpa. Pensemos en dos ejemplos. Un médico practicando una operación quirúrgica cuando no está regulada por un contrato o un conductor que atropella un ciclista. Bajo un régimen de responsabilidad subjetiva, para que el médico o el conductor sean declarados civilmente responsables es necesario que su actuación haya sido ilícita, es decir, que hayan sido imprudentes, negligentes o hayan actuado de forma inadecuada en su labor en relación a criterio previamente establecido –la ley médica o las normas de conducción-. En un régimen de responsabilidad objetiva, da igual que el médico o el conductor hayan sido negligentes o que hayan actuado [sic] con la mayor diligencia posible, pues la mera causación fáctica del daño genera responsabilidad y el subsecuente deber de indemnizar.”*

Fabra Zamora, Jorge, “Filosofía de la responsabilidad extracontractual: un llamado al debate”, en Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, vol. 3, p. 2549. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/23.pdf> [última consulta 25 de enero de 2018].

servicio de transporte, las autoridades contraten pólizas de seguro que les permitan cumplir con su obligación de reparar [en el marco de un esquema de responsabilidad objetiva y directa], ante la eventualidad de que acaezca un hecho como el del caso de la especie en el que la autoridad genere la muerte de una persona. En esta hipótesis, las aseguradoras asumen *solidariamente* la obligación de reparar a las víctimas. Siendo de esta manera, la existencia de dicha obligación solidaria por definición le otorga al acreedor de la obligación [recurrentes en la especie] el derecho de decidir a cuál deudor quiere exigir el cumplimiento de la obligación de reparación. Lo anterior no significa que el acreedor escoja la vía a seguir, sino más bien, que al determinar a qué acreedor solidario quiere exigir el cumplimiento de su obligación, puede suceder, como en la especie, que el derecho aplicable determine que la vía resulte diversa [como se desprende del multicitado artículo 1927 del Código Civil local].

86. Siendo de esta manera aunque el garante constitucional y convencional del derecho a la reparación integral de las víctimas lo es la autoridad generadora del daño, en este tipo de asuntos en los que un particular asume la obligación de reparar el daño [mediante un contrato de seguro], dicho particular *motu proprio* asume una posición de garante indirecto del derecho humano violado [la vida en el caso de la especie] y como responsable directo del derecho a la reparación de las víctimas. Ciertamente, las obligaciones del particular llegan hasta donde la fuente [el contrato de seguro y las leyes de la materia] de las mismas lo establezcan y ello no libera a las autoridades públicas de su deber de garantizar que sea integral la reparación de las violaciones a los derechos humanos<sup>18</sup> que reciban las víctimas.

---

<sup>18</sup> Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “[u]na o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación”. Ver, Corte IDH, caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C No. 205, párr. 450.

En seguimiento de este criterio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el deber que comporta reparar las violaciones a los derechos humanos, no se reduce a cualquier tipo de reparación, sino necesariamente, a una de

87. Resulta relevante en este sentido retomar lo establecido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, en el sentido de que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad del Estado por su actuación irregular (rubro que naturalmente comprende los casos de violación a derechos humanos) se sujetarán a los límites y procedimientos que establezca la ley ordinaria, esto es, que se faculta a los órganos legislativos correspondientes a emitir las leyes que fijarán las reglas para efectuar los reclamos en materia de responsabilidad.<sup>19</sup>

88. En ese contexto, tal determinación del orden jurídico local, implicó la creación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal y la modificación del artículo 1927 del código civil de la misma entidad, en el cual expresamente se estableció que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del propio código en cita.

89. Ahora bien, como puede observarse del artículo 1° de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, ésta tiene por objeto normar la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, fijar las bases, límites y procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal [actualmente Ciudad de México].

90. Pero además se estableció que la responsabilidad patrimonial a cargo del Gobierno de Distrito Federal, es objetiva y

---

carácter integral, entendiendo por ésta aquella que resulta 'suficiente, efectiva y completa'. La reparación a las violaciones a los derechos humanos, siempre debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Véase: Amparo en Revisión 943/2016, resuelto en sesión correspondiente al uno de febrero de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>19</sup> Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de mayo de dos mil diez, página 44. Ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

directa y que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en la propia ley y en las disposiciones legales a que la misma hace referencia. Al respecto, en su artículo 12 dicha ley también señala que a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código Fiscal, el Código Civil para el Distrito Federal y los principios generales del Derecho.

91. De otro lado, el artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, establece que los entes públicos podrán contratar un seguro por responsabilidad patrimonial a efecto de hacer frente a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial y que las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por la propia ley y a las que ella remita.

92. Visto el contenido de dicho artículo, resulta claro que la sujeción que la ley hace en relación con su aplicabilidad, depende de la especificidad del seguro que el ente público contrate para hacer frente a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, sin embargo, nada dice respecto de otro tipo de seguros con que cuente el ente y menos aún respecto de aquellos que amparen **otros tipos de responsabilidades**.

93. En ese orden de ideas, según se advierte de los escritos de demanda y de contestación a ésta por parte de las codemandadas<sup>20</sup>, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y AXA Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable, celebraron un contrato de seguro empresarial con número de póliza \*\*\*\*\* , endoso \*\*\*\*\* , vigente al momento de los hechos causantes del juicio natural, en donde se hacen constar las cláusulas especiales relacionadas a la cobertura de **responsabilidad civil general** y que fue exhibida por la

<sup>20</sup> Expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuadragésimo Sexto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, fojas 1 a 9; 34 a 50 y 65 a 85.

codemandada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal como documental privada, misma que no fue objetada por la actora y que, por ende, el juez del conocimiento le concedió pleno valor probatorio<sup>21</sup>.

94. Además, de acuerdo con lo reconocido por la codemandada Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, dentro de la cobertura de responsabilidad civil general se estableció:

#### **1. RESPONSABILIDAD CIVIL GENERAL**

##### **Riesgos Cubiertos:**

*Todo riesgo de responsabilidad civil, ampara daños, perjuicios y daño moral consecuencial que el asegurado, sus empleados o dependientes causen a terceros y **por los que deban de responder conforme a la legislación aplicable en materia de Responsabilidad Civil vigente en los Estados Unidos Mexicanos por hechos u omisiones causados en forma no dolosa, durante la vigencia de la póliza y que causen la muerte, menoscabo en la salud, deterioro o destrucción de bienes de terceros.***<sup>22</sup>

95. Así, de acuerdo con las prestaciones que fueron reclamadas por la parte actora [hoy recurrente] a la quejosa en el amparo directo cuya resolución ahora se revisa, en su carácter de codemandada del Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal y en virtud de las cláusulas que convinieron mediante la adhesión de éste último al contrato de seguro emitido por **AXA Seguros, S.A. de C.V.**, esta Primera Sala concluye que el presente caso se ubica en un ámbito en el que la pretensión de la parte actora en el juicio natural fue el pago de la indemnización correspondiente con motivo de la responsabilidad civil derivada de un daño originado por un riesgo amparado mediante una póliza de seguro emitida por la empresa aseguradora y no así, el cobro de la indemnización prevista en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, pues, como ha quedado expuesto, el presente caso no se encuentra contemplado en ésta, por lo que resultaría aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en la última parte del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, dado que éste sería uno de los

<sup>21</sup> *Ibidem*, fojas 606 y 607.

<sup>22</sup> *Ibidem*, foja 69. [Énfasis añadido]

“demás casos” no cubiertos por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

96. Se impone entonces en este extremo, estudiar el contenido del referido artículo 1927 del código civil de la Ciudad de México, para analizar el alcance de la norma y estar en aptitud de confrontarlo con el artículo 113 [actualmente 109] Constitucional. La norma local establece:

***Artículo 1927.-** El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código. [Énfasis añadido]*

97. Como se puede advertir de la lectura de la norma en comento, dicho artículo establece:

- a. Una obligación del Estado de **responder** por los daños que causen sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les sean encomendadas;
- b. La determinación de que la **responsabilidad** del Estado será objetiva y directa conforme a la ley de la materia [Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal];
- c. Y una cláusula residual que habilita el uso del Código Civil para conocer de los demás casos relativos a la obligación referida en el literal a, que no caigan en el supuesto del literal b.

98. Siendo de esta manera, para resolver la cuestión constitucional que nos concierne en la especie, debe analizarse si al establecer el legislador de la ciudad de México una distinción entre los casos que se resuelven de conformidad con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal y “otros casos” que se resuelven de conformidad con el Código Civil excedió los límites que el artículo 113 [actualmente 109] Constitucional le establecen.

99. La respuesta a la cuestión anterior debe ser negativa, pues como ha quedado señalado:

a) En virtud de la reforma al artículo 113 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, el legislador federal estableció un amplio margen de configuración legislativa a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a efecto de regular las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado que surgieran con motivo de su actividad administrativa irregular;

b) Asimismo, esta Sala nota que contar con la posibilidad de acudir, excepcionalmente, a la vía civil puede permitirle a las víctimas contar con medios para resolver casos en los que la aplicabilidad de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal no sea clara, como lo sería el caso de la especie, visto el tipo de póliza de seguro contratada entre las codemandadas “Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal” y **AXA Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable** [quejosa en el juicio de amparo directo, cuya sentencia se revisa].

c) La estructura de la norma del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, recoge una regla general y una excepción por lo que no desconoce la *ratio legis* del numeral 113 [actualmente 109] Constitucional de tramitar preferentemente por vía administrativa, los asuntos relativos a la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

100. En efecto, en ejercicio de la deferencia que el legislador federal tuvo con el local, el poder legislativo del entonces Distrito Federal, estableció el diseño normativo mediante el cual las personas que se vieran afectadas por la actividad irregular del Estado pudieran hacer efectivo su derecho a la indemnización de conformidad con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

101. Sin embargo, también en ejercicio de esa potestad, previó en el multicitado artículo 1927 que habría situaciones que, como la de la

especie, no se encontraran reguladas en dicha ley, para lo cual dejó establecido que su tramitación debía seguirse de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal lo que, a juicio de esta Sala, en estos casos de excepción, válidamente habilita la vía civil local<sup>23</sup>.

102. En todo caso, se impone precisar que en la tesis aislada 1a.LV/2009, que aquí se reitera, esta Primera Sala estableció que el artículo 113, segundo párrafo [actualmente 109, último párrafo], de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un derecho cuya exigibilidad debe encausarse en la vía y procedimientos previstos por el legislador ordinario, mientras no restrinjan su contenido mínimo, aclarándose explícitamente en el texto de la citada tesis que **dicha norma constitucional no obliga a los particulares a tramitar el derecho que tutela a través de una vía específica -por ejemplo, la administrativa- ni a través de una ley determinada**, pues establece un derecho sustantivo en favor de los gobernados que no reclama con exclusividad un ámbito competencial propio<sup>24</sup>.

103. Así, visto que el tribunal colegiado al interpretar el artículo 113 [actualmente 109] Constitucional partió de la premisa según la cual “*la intención del legislador al establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado por su actividad administrativa irregular, era que existiera sólo una vía para reclamar de él los daños que*”

---

<sup>23</sup> No pasa inadvertido para esta Primera Sala que la aseguradora quejosa, *motu proprio* se ubicó en el supuesto de hacer frente a la responsabilidad civil general que en esos términos le es reclamada en el juicio de origen, por lo que [en virtud de los principios *nemo auditur propiam turpitudinem allegans* y *venire in contra factum proprium non valet*] no debería beneficiarse del alegato de incompetencia del juez civil, alegando que la responsabilidad civil generada con motivo del siniestro [riesgo amparado por la póliza de seguro] debería tramitarse en contra del organismo descentralizado Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal, mediante el procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, máxime que como ha quedado patente, el contrato de seguro celebrado entre las codemandadas en el natural no corresponde a los que refiere el artículo 19 de dicha ley.

<sup>24</sup> En este sentido se reitera que, a juicio de esta Primera Sala, el artículo 1927 del Código Civil de la Ciudad de México no habilita al demandante a escoger la vía a seguir, sino más bien implica que al determinar a qué acreedor quiere exigir el cumplimiento de su obligación, **puede suceder**, como en la especie, que el derecho aplicable determine que la vía resulte diversa a la administrativa [como se desprende del multicitado artículo 1927 del código civil local].

**podiera ocasionar con motivo de dicha actividad** de la cual concluyó” y considerando que, como se acaba de precisar, en la tesis 1a.LV/2009 esta Primera Sala estableció que “**dicha norma constitucional no obliga a los particulares a tramitar el derecho que tutela a través de una vía específica -por ejemplo, la administrativa- ni a través de una ley determinada**”, resulta palmaria la incorrección de la interpretación realizada por el tribunal colegiado en el caso de la especie, siendo ésta una razón suficiente para revocar la sentencia recurrida a efecto de que se dicte una nueva sentencia en la que, con los razonamientos expuestas en esta resolución, parta de considerar que, vistas sus propias particularidades, el presente caso se ubica en la hipótesis prevista en la última parte del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal y que, por ende, su tramitación por las autoridades jurisdiccionales en materia civil que previnieron en su conocimiento, no es contraria al artículo 113 [actualmente 109] Constitucional.

104. Resuelta la cuestión constitucional planteada ante este Alto Tribunal, debe reservarse jurisdicción al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para que estudie los argumentos que a modo de conceptos de violación le fueron expuestos en las demandas de amparo principal y adhesiva en la especie.

## X. DECISIÓN

105. En las relatadas condiciones, esta Primera Sala concluye que al resultar sustancialmente fundado el agravio esgrimido por la parte recurrente, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y reservar jurisdicción al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a efecto de que, a partir de la interpretación del artículo 113 [actualmente 109] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ha quedado precisada en el apartado anterior de

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6112/2016

esta sentencia, dicte una nueva resolución en los términos que le fueron precisados.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Devuélvase los autos al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.