

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 13 DE MAYO DE 2010.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
121/2008	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 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</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO).</p>	3 A 71

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
13 DE MAYO DE 2010.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SEÑORES MINISTROS:

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 ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO

JUAN N. SILVA MEZA

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta relativa a la sesión pública número cincuenta y cuatro ordinaria, celebrada el martes once de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de las señoras y señores Ministros el acta de cuenta.

Si no hay intervenciones ni correcciones de manera económica les pido voto favorable. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA EL ACTA SECRETARIO.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2008. PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CONTRA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Bajo la ponencia del señor Ministro Gudiño Pelayo y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en la sesión del día de anteayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En la sesión del martes pasado el señor Ministro Cossío Díaz solicitó que se le permitiera exponer argumentos sobre la validez de la fracción II del artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, y por esta razón dejamos pendiente la decisión de este asunto. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, para ser muy directo en lo que quería exponer. Preparamos en la ponencia una nota a la cual me voy a permitir darle lectura.

Existen dos problemas fundamentales a analizar, el primero de ellos, formal, el que se refería al establecimiento de la multa por denuncia infundada, de mala fe, etcétera en el artículo 11 ya declarado inconstitucional en la sesión anterior.

El segundo problema me parece que es de carácter material, se refiere a la acreditación de la lesión en el artículo 27, en este caso hay que subrayar que los supuestos son los mismos que los establecidos en el artículo 21 de la Legislación Federal de la

Materia, que fue el modelo usado por la Legislación del Distrito Federal.

En segundo término, tenemos que evaluar la idoneidad de los supuestos manejados en los casos de responsabilidad patrimonial objetiva del Estado y si estos no resultan astringentes para la finalidad buscada por el derecho, establecido constitucionalmente en el artículo 113; es decir, el resarcimiento de daños causados a los ciudadanos que no tienen el deber jurídico de soportar.

Este segundo punto, además, debe tomar en cuenta, que si bien la legislación debe establecer los elementos generales de prueba, tal como se encuentran establecidos en el artículo 28 de la misma Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal que estamos analizando, estos elementos no deben limitar de manera irrazonable o desproporcionada el derecho a recibir la indemnización, lo que haría inconstitucional el artículo 27 analizado.

La motivación de estos artículos la encontramos en la exposición de motivos de la ley federal, que si bien no es directamente aplicable a la ley que nos ocupa, es ilustrativa, ya que la propia exposición de motivos de la ley impugnada, remite a ésta, y no desarrolla de manera específica cada uno de sus propios elementos, dice así la parte que me interesa destacar de la exposición de motivos: “Por lo que se refiere a la acreditación de la lesión patrimonial, que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular, 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 dañosos, 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, dice la exposición de motivos, 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”.

Y dice en una parte que me parece de gran importancia: “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”. Fin de la exposición de motivos.

El problema queda claro en cuanto a lo que está en el balance del análisis de razonabilidad y proporcionalidad en este caso; por un lado, el interés del Estado en preservar las finanzas públicas frente a reclamaciones temerarias o provocadas o que no sean realmente causadas por la actividad irregular de la administración; y por el otro lado, la relación del derecho establecido en el artículo 113 constitucional y la delegación del mismo a su configuración legal.

Si bien la configuración debe establecer, –dice la Constitución– bases límites y procedimientos, éstos se deben entender en un sentido razonable y proporcionado en relación a la finalidad buscada, que es nada menos que consagrar un derecho a los ciudadanos o a los habitantes de este país.

Analícemos entonces el problema de la causalidad establecida en el artículo 27 el cual, pues ustedes ya han tenido ocasión de leer, pero simplemente voy a repetir: “El daño que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular deberá acreditarse ante las

instancias competentes tomando en consideración los siguientes criterios:

Primero. En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos, deberá probarse fehacientemente.

Y dos. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de 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” –fin de la cita–.

Este precepto tiene una norma constitutiva cuya estructura puede entenderse de la siguiente manera: para que se dé el estado de cosas se ha acreditado un daño que es consecuencia de una actividad administrativa irregular y esto requiere a su vez: primero, la identificación clara y la prueba fehaciente de la relación causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos o en su defecto dos, probar el daño reclamado mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas, como las inferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial.

La norma en cuestión impone al reclamante una serie de deberes verdaderamente supererogatorios, ya que van más allá de cualquier obligación que en este tipo de casos debe considerarse razonables.

En efecto, el Legislador quizá no entendió bien a bien las categorías que empleó para referirse a los daños y sin más, los identificó con los hechos, yendo incluso más allá, identificó a los daños con las relaciones causales.

Lo anterior me parece sumamente grave para una norma como la que nos ocupa; es decir, para una norma que debiera estar al servicio en sentido funcional obviamente de los intereses ciudadanos frente al poder estatal y a su natural potencial violatorio de los límites de dicho ejercicio, como derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 113.

Una cosa es el concepto jurídico de daño equivalente en este contexto a irregular y otra muy distinta, el hecho constitutivo de ese daño, la diferencia es simplemente el plano en que se ubica uno y otro.

El primero procede de una calificación o evaluación normativa que produce un ente calificado para ello, como puede ser una autoridad; mientras que el segundo se ubica en un plano fáctico, no necesariamente normativo en el que otras áreas del conocimiento como la ciencia o la epistemología tienen cabida. La ley prácticamente los considera como sinónimos y parece buscar con ello dificultar, por no decir entorpecer el ejercicio de un derecho al reclamo.

No distinguir por otro lado entre las diferentes categorías de los hechos y no darse cuenta de que las relaciones de causalidad constituyen sin duda una de las categorías más complejas desde el punto de vista epistemológico, es también un error –me parece– de la legislación.

Simplemente para ilustrar acerca de la complejidad de la categoría de las relaciones de causa-efecto, diversos autores nos alertan entre no confundir el contexto causal y la causa. El primero, el contexto causal, es el conjunto de condiciones que han de darse para que se produzca el efecto; mientras que la segunda, la causa, es la condición concreta que seleccionamos a la luz de criterios sociales, o en sentido amplio, normativos.

Derivado de esto último, en el caso del derecho, los autores llaman la atención a propósito de no entender las relaciones de causalidad como algo independiente de las normas jurídicas.

Si la problemática se presenta así para la autoridad que ha de calificar ciertos hechos mediante el análisis de determinados medios de pruebas y la construcción de inferencias probatorias, ¿qué se puede esperar de un reclamante que intenta hacer uso de las normas de la Ley de Responsabilidad del Distrito Federal como el artículo 27 al que me estoy refiriendo?

Considero que la norma está diseñada con una imprecisión conceptual y la veo que está perfilada también hacia la imposibilidad fáctica de su desarrollo.

Me pregunto: ¿cómo va a acreditarse la relación causal, bajo qué criterios epistemológicos se hará? ¿Hasta dónde debe prever el reclamante el fortalecimiento de su inferencia probatoria mediante una relación causal? ¿Deberá tomar en cuenta la causa o también el contexto causal?

Todo lo anterior me lleva a entender que la norma es inconstitucional, porque establece criterios de prueba astringentes para el ciudadano y genera una imposibilidad al juez de valorar en el proceso la misma relación de causalidad de una responsabilidad

objetiva por actividad irregular del Estado; esto es, en casos donde no interviene necesariamente la culpa, sino que puede existir responsabilidad por riesgo, por pura negligencia o falta de cuidado, donde la prueba de la relación causal se hace mucho más compleja de lo que la propia ley contempla.

En este sentido, parecería suficiente para efectos de resolver los problemas de esta legislación, lo previsto en el propio artículo 28 de este ordenamiento, para establecer simplemente la relación procesal de las partes y las cargas genéricas de la prueba que deberán ser desarrolladas jurisdiccionalmente, estableciéndose los criterios adecuados para cada caso concreto.

Como ustedes recuerdan señores Ministros, el artículo 28 de la ley, dice, y cito: “La responsabilidad patrimonial de los entes públicos deberá probarla el reclamante que considere dañado sus bienes o derechos, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. 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 o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor o el caso fortuito que lo exonera de responsabilidad patrimonial” –fin de la cita-.

De este modo, considero que la norma analizada debe ser declarada inconstitucional, porque la misma establece cargas irrazonables y desproporcionadas, para hacer efectivo el derecho constitucional del ciudadano, a recibir una indemnización conforme a las bases límites y procedimientos que establezcan las leyes, pues esta delegación hecha desde el artículo 113 constitucional al

Legislador, si bien claramente puede configurar el derecho, no puede representar un obstáculo insalvable para su ejercicio haciéndolo incluso nugatorio, máxime si tomamos en cuenta la enorme cantidad de supuestos de los cuales puede surgir esta responsabilidad.

Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La propuesta, señor Ministro Cossío, quisiera precisarla, es que se declare inconstitucional el artículo 27 en su totalidad, y esto sería propiamente en suplencia de queja.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No tanto en suplencia de queja señor Presidente, creo que el artículo 113 sí está planteado como precepto constitucional violado, por una parte, y por otro lado, sí me parece que en cuanto al argumento, no como precepto reclamado pero sí en cuanto a las consideraciones que se están haciendo, estoy en la página dos del proyecto: “Artículos constitucionales que el promovente señaló como violados, expresamente está señalado el 113, lo que sí estaríamos haciendo pues más que suplencia de queja es precisar la cuestión efectivamente planteada desde mi punto de vista, pero no tendré inconveniente en esas dos cosas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias por la aclaración para el entendimiento.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, yo tengo una visión parecida a la del señor Ministro Cossío, pienso que no igual.

El artículo 27, en su epítome, para mí es claro y es correcto. El requisito de la fracción I, que habla en los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables ¿en función de qué? En función de la actividad irregular del Estado, esto se deja leer bien y no me parece inadecuado.

Entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos, deberá probarse fehacientemente.

Para mí, hubiera bastado con que se dijera “deberá probarse”; el fehacientemente me parece que es un poco redundante, porque toda prueba hace fe, toda prueba que realmente lo es debe de producir un efecto de fidelidad, debe de ser algo fidedigno, quiere decir fehaciente, digno de tener fe, merecimiento de crédito.

Y hasta ahí a mí me parece muy bien, yo no veo causa alguna para hacerle reproche a esta fracción I, pero luego viene algo cuya intención para ser servir de sucedáneo cuando no pudiste dar prueba fehaciente –dice- en su defecto, ¿en defecto de qué? parece ser de la prueba fehaciente; la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales así como la participación de otros agentes, aquí es donde empieza el disturbio, en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes; bueno, pues yo creo que eso necesita ser aducido e identificado, el identificar los hechos relevantes no es prueba alguna, no se refiere a prueba.

Entonces dice que esos hechos que deben de ser identificantes y relevantes para la producción del estado final mediante el examen riguroso de las cadenas causales autónomas, ¿de qué estamos hablando? cadenas causales autónomas, algo que no tuvo nada que ver como sucesión de hechos identificables con la actividad

irregular del Estado por tener un rango de autonomía, yo quiero entender no reprochable al Estado porque si no, no tendrían autonomía alguna; o dependientes entre sí, un hecho depende de otro en forma concatenada, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado.

Bueno pues esto es una obscuridad meridiana, es absolutamente ininteligible todo lo que está diciendo esta fracción, y dice que en defecto de prueba fehaciente, la realidad es que yo el reproche que le hago a este tramo normativo es su absoluta oscuridad, viola un principio de legalidad, y lo veamos como lo veamos, si se quiere ver en suplencia o si se quiere ver por cuestión efectivamente planteada, para mí debe ser expulsada esta fracción de la norma que comentamos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo, para hechos ahora sí, estrictamente para hechos. Yo creo que cuando dice en su fracción II: En su defecto, no se está refiriendo a la causa probable, a la prueba fehaciente, la fracción I, dice: “En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables -y luego dice- en su defecto que no sean claramente identificables las causas productoras del daño”; por lo tanto, yo creo que esto le da ininteligibilidad al precepto, pero además, suprimir esto se le quita una manera de probar una acción que beneficia al destinatario, porque si la causa no es claramente identificable le está ofreciendo otra opción, que es en su defecto, si la causa no es o causas productoras de daños sean claramente identificables, la causalidad única o concurrencia de hechos o condiciones causales, que es justamente lo que decía el Ministro Cossío, las condiciones causales; así como la participación de los agentes en la generación

del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes, en pocas palabras le está dando una alternativa en beneficio del particular; yo creo que así cobra, pues señor espero no haberme salido del canon.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No se salió del canon. ¿Alguien más desea participar en este tema.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: De hechos nada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para hechos señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, perdón, nada más quiero marcar que eso, la intervención del Ministro Gudiño interesantísima, muy respetable, no se refirió a hechos, él se refirió al tema jurídico

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es que es el ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Rectifico, sí se salió del canon. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Como no saqué tarjeta blanca señor Presidente, no es para hechos mi intervención, pero yo le preguntaría al Ministro Gudiño ¿qué problema tendríamos en eliminar, si es que fuera el caso, el 27 y dejar el artículo 28?

El 28 lo voy a volver a leer, dice: “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”. Ahí están ya las cargas probatorias muy precisadas para el reclamante. Y después dice: “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 o 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”.

Me parece que aquí se establece muy bien la relación procesal entre el reclamante y el ente público, como dice la propia legislación, Los agregados del artículo 27 me parece que lo que hacen es distorsionar un derecho que tenemos los habitantes de este país a no sufrir los daños o los costos de una actividad administrativa irregular. Ahí hay un derecho que está claramente consignado, por eso es una responsabilidad objetiva, no hay una condición de subjetividad. Yo recibo un daño como ciudadano, me dice la Constitución, pues yo tengo derecho a ser indemnizado por el daño que sufrí, y en el 28 me dice cuáles son las condiciones procesales mías frente al ente público que está obligado a determinar; todo lo demás, como le decía muy bien también el Ministro Aguirre, está distorsionando a tal extremo las cosas que con toda franqueza me parece que es una forma en la que los Legisladores federal y del Distrito establecieron unas barreras lo suficientemente altas para imposibilitar prácticamente las reclamaciones de este derecho que tenemos —insisto— a no recibir los costos de una actividad administrativa irregular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A la mejor yo lo veo un poco distinto. Yo creo que si bien es cierto que no está muy claro este artículo 27, incluso en su ubicación respecto de los otros dos preceptos, el 28 y el 29, yo creo que lo que hace el artículo 27 es establecer una obligación, pero no a cargo del reclamante, sino a cargo de la autoridad que va a resolver el problema de responsabilidad.

¡Vamos! Yo pienso que lo que se está estableciendo en el 27 es un método para el análisis y conclusión, en su caso, de la existencia de la responsabilidad. ¿Qué debe tomar en cuenta el órgano resolutor para poder concluir, sin lugar a duda, que existe la responsabilidad y en su caso el monto que habrá de proceder? De tal modo que yo pienso que aquí lo que se está estableciendo es un sistema, método de análisis para el órgano resolutor; tan es así, creo yo, que el artículo 28 ya lo dice con toda claridad que la forma en que deberá probar o la obligación que deberá probar el reclamante cuando considere dañados sus bienes o derechos.

Aquí sí se establece la obligación y este artículo 27 del que debería estar anexo o semejante en su orden al 29 complementa el método de análisis que corresponde a la autoridad resolutora, porque el 29 ya también expresa con toda claridad, dice; “La resolución en su sentencia que se dicte en éste deberán contener, entre otros elementos”, y dice cuáles son esos elementos. De tal modo que la obligación que se establece en relación con el reclamante está en el 28 que deberá probarla. ¿Probar qué? La relación causal. ¿Cómo la debe analizar el órgano resolutor? Conforme a las reglas que le dan el 27 y el 29.

De esta manera, yo creo que no hay ningún problema en que se le imponga de alguna forma el método o análisis de fundamentación y motivación a la autoridad que resuelva, partiendo de la hipótesis del

28 o del supuesto jurídico del 28 de lo que debe probar el reclamante. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Perdón, Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias Presidente. A mí me parece que el planteamiento que nos formula el Ministro Cossío es muy interesante. Sin embargo, creo que hay que analizar algunos aspectos, el primero él colige del artículo 113 una interpretación que en principio yo no compartiría porque el proyecto mismo se hace cargo de la evolución en el proceso legislativo de este precepto.

Y es evidente que el Constituyente de una visión original que probablemente le pudiera dar la razón a la posición del Ministro Cossío, la modificó seguramente tomando en cuenta lo que consideró eran los factores predominantes en nuestro país, y acotó esa responsabilidad.

Entonces, éste creo que es un primer punto, el artículo 113 señala, no es una responsabilidad abierta, dice: “La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular causen 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”.

Comparto el criterio del Ministro Cossío, que esto no le da una facultad de libertinaje al Legislador para legislar sin razonabilidad respecto de las figuras.

Pero la segunda parte, y es la que a mí me interesa, es que este Pleno ya se pronunció, y yo quisiera sugerirle respetuosamente al Ministro ponente que incorpore dos tesis de jurisprudencia que ya dictó este Pleno y que acota de alguna manera; salvo evidentemente que el Pleno considerara que tenemos que cambiar estos criterios.

Hay una tesis de jurisprudencia que dice: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Y me voy a referir nada más a la parte que se refiere a los conceptos, dice: “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”.

Y en la otra tesis que sí me voy a permitir leer porque es importante, este Pleno se pronunció en el siguiente sentido, el rubro es: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la constitución política de los estados unidos

mexicanos publicada en el diario oficial de la federación el catorce de junio de dos mil dos, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándoles la característica de directa y objetiva.

La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquella se apoya en la teoría del riesgo donde hay ausencia de intencionalidad dolosa.

Por otra parte, el contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares para que procediera la indemnización correspondiente.

Pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud, a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta regulada por las disposiciones del derecho civil; así cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del estado surge si ésta causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera normal o ilegal; es decir, sin atender a las

condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración”.

Bien, definido esto, voy al precepto, lo que quise acotar aquí es que en el artículo 113 y así lo hemos reconocido, fue un artículo que estableció la responsabilidad objetiva y directa por una actividad irregular administrativa que genera responsabilidad, pero no abierto como en otros sistemas en el mundo, sino condicionado a lo que dispone la ley.

Ahora bien, en el artículo 27 que es el que estamos analizando, efectivamente utilizando una serie de conceptos pues de carácter técnico para tratar de establecer cómo debe probarse el daño, me parece que no es tan complicado, cuál es el primer supuesto, el primer supuesto es: “En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos, deberá probarse fehacientemente”.

¿Qué quiere decir? Que quien sufrió el daño identifica plenamente cuál fue la causa y cuál es la autoridad administrativa que actuó irregularmente y deberá acreditar esa parte, si no, no tendría sentido; la segunda es un supuesto diferente en el que no se da precisamente esta condición y entonces qué dice:

“En su defecto, -es decir, si no pueden ser identificadas claramente esas hipótesis, esos supuestos; entonces, lo que debe hacer es acreditar-, la causalidad única o concurrencia de hechos -y ahorita lo voy a ejemplificar en mi opinión- y condiciones causales, así como la participación de otros agentes, en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de 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”.

Como yo lo veo es el primer supuesto, es un hecho identificable, de una actividad irregular de una autoridad administrativa o varias autoridades administrativas, en que se conoce perfectamente la situación de causa-efecto; en el segundo esto no se da, puede haber concurrencias de hechos o inclusive de autoridades, qué es lo que dice la ley en mi opinión, aquí el particular tendrá que acreditar los hechos que generaron el resultado final. Pongo un caso muy simple, en una carretera, hay un hoyo en el pavimento, y el señor que va transitando por la carretera, cae en el hoyo y le causa un daño severo a su vehículo; él no sabe si la carretera es federal o local, si la vía es federal o local, si realmente no hubo una actividad administrativa irregular, la presume; consecuentemente qué es lo que dice este precepto en mi opinión, tendrá que acreditar los hechos que causaron el resultado final, el daño, de tal manera que se pueda probar que efectivamente, no fue porque en condición digamos de ánimo por las causas que fueren verdad, él chocó con su vehículo en contra de un borde, de una banquetta, sino que realmente lo que aconteció fue que el daño fue causado por esa situación que a su vez tendrá que acreditarse que fue por una actividad irregular, administrativa irregular. Pongo el caso, el caso que podemos evidenciar de una situación, en donde en algunos lugares de las ciudades en México, entre otras, en la ciudad de México, se han abierto hoyos en las calles, yo recuerdo hace tres semanas, la escena de un camión que cayó en un hoyo que se abrió de repente, evidentemente ¿qué puede ser? Pudo haber sido un hecho de la naturaleza, tembló, se abrió el pavimento, y en ese momento sucedió el accidente, ¡Ah! Pero también pudo haber sido que la autoridad que tiene a su cargo la construcción y conservación

de las vías públicas o de las calles no haya realizado alguna actividad que debió haber realizado.

Trato de poner con estos ejemplos muy simples lo que yo entiendo que trató de decir el Legislador con este precepto. Por todas estas razones en principio –además es idéntica la Legislación Federal que prácticamente ha sido copiada por todos los Estados–, por estas razones yo no llego a la misma conclusión de que el precepto resulte contrario a la Constitución que es lo que estamos analizando. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Me parecen muy interesantes los planteamientos del Ministro ponente, del Ministro Aguilar y del Ministro Franco; realmente esto simplemente demuestra que es un tema muy complicado, muy delicado.

Yo he estado reflexionando mucho sobre este aspecto y leyendo con mucho cuidado el precepto y he llegado a la conclusión de participar de la postura del Ministro Cossío, la que parcialmente asume también el Ministro Aguirre. ¿Por qué? Por las siguientes consideraciones que pues de alguna manera son simplemente complementarias, otro enfoque de lo que ya dijo pues de manera muy clara y profunda el Ministro Cossío.

El artículo 113 de la Constitución, como ya se dijo aquí, remite a las leyes, hay dos extremos: uno, que haya una configuración legal absoluta y que entonces realmente el sentido de este derecho quede a nivel de legislación secundaria, y otra, que no sea así, que me parece que es lo correcto porque si no, sería despojar de

sentido normativo esta parte de la Constitución, y entonces las leyes tienen que ser razonables.

¿Qué debemos entender desde mi punto de vista con que la ley o leyes que regulan este precepto sean razonables? Que no hagan inoperante, imposible o incluso de muy difícil acreditamiento el ejercicio de este derecho. A mí me parece que en este artículo, como lo diré a continuación, sí se está haciendo de tal manera complicada la prueba y el acreditamiento que lo hacen constitucional y si bien es cierto, como decía el Ministro Aguilar, que el artículo 27 desde una perspectiva es lo que se tiene que analizar por quien va a resolver, éste análisis está vinculado necesariamente con lo que se probó.

La fracción I, dice: “deberá probarse fehacientemente”, y la fracción II, también dice: “Deberá probarse”. Entonces es el análisis sobre lo probado; y viendo este asunto muy en general, nosotros podríamos decir: pues nos parece razonable que se tenga que probar el hecho, que se tenga que probar la causalidad. Si así fuera yo no tendría ningún inconveniente, pero en esto como en muchas cosas en la vida el truco está en los detalles, y cuando nosotros empezamos a ver el artículo nos damos cuenta que los calificativos son los que empiezan a complicar la situación, no dice que se pruebe la relación de causa-efecto, estaríamos completamente de acuerdo, sino tiene que probarse fehacientemente, y en casos complicados ese fehacientemente pues puede ser verdaderamente prácticamente imposible; pero aun en casos sencillos como los que puso el Ministro Franco: pasa el automóvil, se daña con un hoyo en el pavimento, ¿cómo pruebo qué tipo de daños y hasta dónde lo provocó el hoyo? ¿Cuáles daños ya tenía el automóvil? ¿Cuántos años tenía el automóvil? No, seguramente el amortiguador ya estaba dañado. Prácticamente estamos colocando al particular en situación imposible.

El segundo, que efectivamente es una segunda oportunidad como se ha dicho aquí, pues todavía creo que está peor, porque aquí establece una serie de cadena causal estricta, mediante un examen riguroso. Bueno, prácticamente estamos colocando a quien tiene el derecho en una situación extraordinariamente complicada de probar ese derecho y probar las consecuencias beneficiosas que tiene que ser el pago de la responsabilidad del Estado; por eso a mí me parece que desde un punto de vista constitucional y desde un punto de vista práctico, esta redacción hace inoperante en la inmensa mayoría de los casos el acreditamiento de estos hechos, de esta responsabilidad del Estado y el logro del pago respectivo; y si esto es así y si me parece que todos podríamos estar de acuerdo que lo que tienen que hacer las leyes es facilitar el ejercicio de los derechos, tampoco llegar al extremo de que simplemente alguien presente una demanda y diga: hubo un daño y se le tenga que pagar, pero con cierta redacción razonable, que me parece que por ejemplo el 28 lo tiene de mejor manera, porque además equilibra las dos partes, qué tiene que probar el particular, qué tiene que probar la autoridad, pero estos extremos del 27 sí me parece que llegan a una situación que puede ser de muy difícil acreditamiento por el particular, que hacen prácticamente imposible que se logre una sentencia favorable, porque fehacientemente escrutinio estricto, etcétera, etcétera, es muy complicado.

Si ya de por sí nuestro sistema jurídico adolece del defecto de no tener una responsabilidad civil, vía indemnización, y la causa de daños y perjuicios en el derecho civil común tiene que ser: probar una causalidad. Esto va toda vía más allá, porque se establece una causalidad estricta, rigurosa, que repito, en la mayoría de los casos es prácticamente imposible, y si esto es así, a mí me parece que el precepto es inconstitucional. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor Presidente. Se invocó opinión del Tribunal respecto a la inteligencia que ha de darse al 113 constitucional respecto al tema de que nos ocupamos en algún momento.

Mi falible memoria me hace recordar que por alguna razón hubo que dar inteligencia, aquí en el Pleno, a ese artículo, y el proyecto casualmente lo hice yo, y yo sostenía determinada lectura del artículo 113 constitucional.

Tuve que salir de viaje para cumplir con una encomienda del Pleno, y le rogué a algún Ministro —que ya no se encuentra aquí— que hiciera suyo el proyecto, y desde luego que aceptara toda observación razonable que los señores Ministros hicieran, sin aguardar a mi regreso.

Cuando regresé me dijo: te tengo dos noticias, una buena y una mala. ¿Cuál es la buena? Hubo unanimidad de votos a favor de tu proyecto. Hombre qué bien. Sí pero en sentido contrario a como lo proyectaste.

Esta anécdota me sirve a mí para recordarles lo siguiente: no es un artículo precisamente —cómo lo diría yo— el más prístino de la Constitución, no es un artículo de fácil lectura e inteligencia.

¿Qué paso? Lo que nos decía el señor Ministro Franco: una cosa dijo la iniciativa, y otra cosa fue el producto final de la reforma constitucional, según el Congreso, y aceptado esto por la mayoría de los Estados.

Ahí se introdujo un elemento, cuando menos extraño en principio a la responsabilidad objetiva y directa, que es actividad irregular del Estado, y esto trajo unas consecuencias, unas discusiones en este Pleno enormes.

Finalmente, estas leyes tienen por objeto el cumplimiento de la norma constitucional. ¿Pero qué es lo que resulta aquí? Si la norma es como parece estar destinada a quien imparte la justicia en estos casos. Bueno, pues como método el método también le irroga perjuicios al justiciable en un momento dado. Y en ese mérito yo les digo lo siguiente: francamente a mí me da igual si eso está dirigido a las partes o a quien ejerce la actividad jurisdiccional.

A ratos pensé yo que lo que trató de decir el Legislador Federal para el Distrito Federal fue lo siguiente: La prueba debe de ser tal; la fehaciencia, pues para mí es una redundancia, ya lo dije hace unos momentos, pero se refería a pruebas directas, y lo que trató de hacer en el segundo párrafo o fracción, fue referirse a las pruebas indirectas, a las pruebas presuncionales o circunstanciales. Y aquí alambicó las cosas a tal grado, que si esa fue su intención pues la realidad es que quedó como jirafa y esto que es contrario a la claridad que deben de tener las normas, todos tenemos que saber qué derechos nos dan las leyes y el primer ejercicio de interpretación es saber leer, bueno pues esto ni sabiendo leer se le pude dar una inteligencia clara. Luego hay un principio de legalidad que a mi juicio se violenta con esto, y yo estoy de acuerdo por lo demás con las afirmaciones que hizo el señor Ministro Zaldívar en donde también le da un llegue a la fracción I. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias Presidente.

En realidad sí es un tema muy complejo el que nos ha traído el señor Ministro Cossío el día de hoy, que desde mi perspectiva no debe de sacarse del contexto del asunto que estamos resolviendo; porque aquí, estamos ya creo, en mi perspectiva, involucrándonos con un tono eminentemente civilista, en un campo de reparación en función de actividad irregular del Estado, ley correspondiente sí, pero estábamos inmersos antes en el asunto observando un sistema de reparaciones consecutivo a una violación de derechos humanos, que visto desde esta perspectiva, sí se llega a coincidir con la falta de claridad y la violación de un principio de legalidad en el diseño de esta norma, sí, creo que sí se puede llegar a eso, pero con otra perspectiva no estrictamente civil, en tanto que está obstaculizando una reparación constitutiva la producción de un daño en función de violación de derechos humanos por actividad irregular del Estado y esto creo que le da otro matiz y le da otro calificativo para otra perspectiva también aunque se coincida con la misma. La disposición pretende regular un tema que de suyo es difícilísimo en el acreditamiento de ciertos hechos que requieren de un comportamiento y de un resultado, donde hay hechos y resultados, tiene que haber un nexo de causalidad para efectivamente tener por comprobado plenamente la existencia de este hecho y de ahí derivar responsabilidades, inmutaciones a quienes han causado ese resultado en el caso de daño no entendido necesariamente como una merma, menoscabo a bienes materiales, derechos, -se habla-, pero estamos siempre vinculados ahora, porque nuestro tema fue entrar a problematizar el alcance del 113 constitucional en relación con el sistema de reparaciones que se establece en el derecho internacional, era el tema de esta acción, decir, es insuficiente, es imperfecto el sistema de reparaciones desde la perspectiva internacional a la nacional, incluyendo el 113, era el planteamiento general y aquí nos vemos ya al analizar la Ley de Responsabilidad Patrimonial con esas disposiciones donde se complica más este esquema de reparaciones y decir: sí desde la perspectiva no

puramente civilista, sino en el contexto donde estamos nosotros analizando estas disposiciones dentro de un esquema de reparación de daños causados por actividad irregular del Estado violatoria de derechos humanos, desde luego que esto es claramente violatorio de una garantía de legalidad, sí hay una complicación, sí hay un obstáculo para hacer efectiva una reparación en tratándose de este tipo de derechos. Yo soy de la perspectiva, vamos que, en esta iniciativa que nos la lanza así intempestivamente el Ministro Cossío, para analizar esto que creo, sí, yo lo veía en esta perspectiva aunque no estaría reñido con una combinación de lo que allá se ha dicho aquí. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A mí me parece bien esta óptica que plantea el señor Ministro Silva Meza, porque finalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos dice: se le suprimió a esta Comisión una parte muy importante de sus atribuciones que era la consecuencia de recomendaciones aceptadas por violación de derechos humanos, la consecuencia era que la propia recomendación se volvía a título ejecutivo para acudir a demandar el daño derivado de la actuación del Estado, violatoria de derechos humanos, y por ende indiscutiblemente irregular, daño por actividad administrativa irregular del Estado; pero en el desarrollo de los conceptos que discutíamos en la sesión anterior existe el planteamiento de que al suprimirle a la Comisión esta atribución, al privar a sus recomendaciones de este efecto, la reglamentación legal del derecho a demandar daños por actividades irregulares del Estado, ha quedado inadecuadamente plasmada en la ley, que es lo que nos dice el señor Ministro Silva Meza, cuando dice: la construcción del artículo 27 se erige en un obstáculo que dificulta a quien ha sufrido una violación de derechos humanos, le dificulta alcanzar la demanda de reparación de daño, que sea estimativa su acción; y visto así, yo también me inclino por la inconstitucionalidad de este precepto.

Me explico: el artículo 28 que nos leyó el señor Ministro Cossío, desde mi óptica personal, establece en favor de las personas una presunción humana como se deba dimensionar, en el sentido de que hay una causalidad entre la violación de sus derechos, que no tiene la obligación de soportar, y el resultado de daños; y por eso en el artículo 28, cuando establece las cargas probatorias, deja para el Estado la obligación de probar que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos, esto no es la prueba de un hecho negativo, es la base de la acción ejercida: se violaron mis derechos humanos, con motivo de esto he sufrido estos daños y vengo a pedir que se me repare. Yo leyendo el 28, el *onus probandi* se finca en el propio Estado, en el Distrito Federal, al decirle a las autoridades administrativas: ustedes son los que tienen que probar una serie de cosas que los relevan del pago de esta indemnización, por ejemplo, deben probar la participación de terceros, o actos del propio reclamante en la producción del daño irrogado al mismo. En el ejemplo que ponía don Fernando del bache, sí es cierto, pero antes había un letrero que decía: “precaución, pavimento dañado. Circule con cuidado”, y él iba a exceso de velocidad, debe probar la autoridad que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos, o que los daños derivan de hechos y circunstancias imprevisibles, como el caso de fuerzas de la naturaleza, que ponía también don Fernando, o inevitables, según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente al momento de su acaecimiento, o bien la existencia de la fuerza mayor o caso fortuito que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Si como yo advierto, con esta norma de carga probatoria, ¿qué pasa si el Estado no prueba esto? Pues que siendo la obligación probatoria del Estado acreditar estos extremos que lo relevan de responsabilidad, si no lo prueba, pues la acción debe resolverse en sentido favorable a la pretensión de quien la ejerce. Hasta aquí

resulta del 28, pero el artículo 27 alza un valladar entre esta distribución de cargas probatorias y la manera en que le exige a la autoridad que resuelva: tú tienes que ver que haya quedado fehacientemente demostrado que el daño es consecuencia de una actividad irregular del Estado y entonces para qué el Estado tiene que probar que el daño no es consecuencia de su actividad; supongamos que no alcanza a probar con plenitud esta situación el Estado, pero tampoco está probado fehacientemente que lo sea; entonces, ninguna de las pruebas ha servido y por eso concuerdo en que no hay una adecuada reglamentación del derecho a recibir el pago de un daño causado.

En el caso concreto por violación de derechos humanos, dado que los extremos que establece el artículo 27, primero contrarían el artículo 28 -que genera para mí esta presunción-, pero en todo caso por sí mismo se erigen en un obstáculo que dificulta la obtención de este resultado, por eso yo votaré por la expulsión total del artículo 27. Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Esta discusión ya se ha tornado muy compleja, pero no por la dificultad del tema, sino porque ya se invocó la palabra mágica “Violación de derechos humanos” y ante eso hay que rendirse; entonces, vamos a ver, yo voy transitando, el Departamento, el Gobierno del Distrito Federal – perdón por la antigualla- el Gobierno del Distrito Federal, no puso un señalamiento y caigo en un bache, desgracia, se violaron mis derechos humanos ¿Cuáles? El derecho humano a la llanta, no sé, cuando escuché la palabra mágica dije: “Ya perdí”, perdón señor Ministro, pero así lo sentí. Yo quisiera decir una cosa, el único problema que veo es que están invertidos los artículos, el 28 debería ser 27, porque plantea las premisas sobre las que se debe partir y el 27 debería ser 28 para establecer el método. Con esto pretendo contestar a la pregunta del Ministro Cossío, los dos

realizan funciones distintas, por eso señor Presidente a pesar de la invocación mágica yo me mantengo en mi proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. No, no se pierde en el Pleno ni se gana, las cosas se hacen mejor, por ahí decía alguna frase ya celebre en este Tribunal Pleno.

Efectivamente creo que al decir el artículo “Deberá probarse fehacientemente”, inclusive esta palabra “fehacientemente” excluye prácticamente pruebas indiciarias, entre otras cosas. Yo pienso que sí las está excluyendo, además en algunas ocasiones –bueno siempre- los hechos negativos son bien difíciles de probar, pero bueno, viendo el artículo –cuando menos desde mi perspectiva- decía el Ministro Zaldívar, que hay ciertas palabras que desde luego son muy relevantes en este artículo, pero estas palabras podrían suprimirse; es decir, propongo si se suprime únicamente “deberá probarse fehacientemente” invalidando solamente la palabra “fehacientemente” y cuando en la fracción II se dice: “a través de la identificación precisa de los hechos”, simplemente “de la identificación de los hechos” o en el tercer renglón “mediante el examen riguroso” suprimiendo la palabra “riguroso”, -digo-, podríamos tener un artículo más compatible con el artículo 28; ya decía el Ministro Presidente que en principio el artículo 27 inclusive va en contra del propio artículo 28; entonces, suprimiendo este tipo de palabras en donde algunos de nosotros sí estamos en contra de ellas precisamente por excluir entre otras pruebas indiciarias y otras circunstancias, yo creo que el artículo –desde mi óptica personal- pudiera declararse válido. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Presidente. Yo quería ver esta cuestión. Cuando se presenta la iniciativa efectivamente hay un cambio, pero el cambio no es en la mecánica general sino es en cambiar una responsabilidad objetiva y directa que prácticamente se generaba en contra de la administración por cualquier daño sufrido por hacer énfasis en la actividad administrativa irregular. Cuando se presentó la iniciativa por el Presidente de la República en la Cámara de Diputados, se hizo esta modificación, —e insisto—, quedó sólo la actividad administrativa irregular para efecto de que no cualquier daño causado a los sujetos por una actividad regular, inclusive, le pudiera ser compensada económicamente en este mismo sentido.

Entonces, creo que este es el cambio fundamental; ahora bien, si estamos frente a actividad administrativa irregular, entonces queda el tema probatorio al que en un momento me voy a referir.

En la segunda cuestión que se dijo en la misma intervención, fue el ejemplo, se siguió con el ejemplo del agujero en el pavimento y éste es un ejemplo realmente muy simple, pero recordemos que en el caso concreto el Distrito Federal de acuerdo con el 122 presenta una enorme cantidad de actividades, que acontece por ejemplo en las condiciones de servicios hospitalarios, y éste es uno de los temas más delicados en responsabilidad patrimonial del Estado ¿Cuál es el grado de responsabilidad que se tiene, —insisto—, en caso de que una persona sea atendida en los servicios hospitalarios del Distrito Federal o en los federales en el caso de la legislación que estamos analizando?

De verdad vamos en esos asuntos a establecer todas esas relaciones causales que tanto el Ministro Aguirre como el Ministro

Presidente detallaban con enorme precisión, el asunto del auto, del amortiguador, etcétera, inclusive tiene las complicaciones que decía muy bien el Ministro Zaldívar: de qué año es el coche, de que año es el amortiguador, cuál es el uso que le daba a ese automóvil, ahí de suyo es complejo.

Pero vayamos a actividades mucho más sofisticadas que se presentan diariamente y pensemos a la luz de esas actividades sofisticadas si efectivamente se está estableciendo un estándar de prueba o realmente se está estableciendo una barrera que imposibilite las indemnizaciones.

Yo frente a ese tipo de actividades: agua, alcantarillado, reclusorios, servicios hospitalarios, etcétera, son frente a los que veo el problema de las actividades administrativas irregulares, con todos los temas que esto implica.

En segundo lugar, yo creo que el tema, como lo decía el Ministro Silva Meza, de ahí a lo mejor la reacción del Ministro Gudiño es un tema de derechos, no sé si es una cuestión de un derecho fundamental a ser indemnizado o un derecho fundamental a ser indemnizado cuando se viola un derecho fundamental o un derecho a ser indemnización cuando se viola un derecho fundamental, que son tres cosas distintas.

Yo lo único que sé es que el artículo 113 constitucional, me da un derecho a recibir una indemnización cuando sufro un perjuicio por una actividad irregular del Estado, si esto en buenos cánones o en malos cánones lo vamos a identificar como un derecho fundamental, yo no lo sé en este momento ni tampoco creo que sea cuestión de hacer invocaciones mágicas para tratar de ganar los argumentos, yo creo que con que digamos que el segundo párrafo del artículo 113 tiene un derecho o nos otorga a los ciudadanos, a

los habitantes del país, un derecho a no sufrir un perjuicio y lo dice a partir del punto y seguido ese segundo párrafo, yo creo que es suficiente para estos efectos de decir: cuento con un derecho constitucional, no sé si fundamental y no creo, —insisto—, que sea el momento de ponernos aquí a discutir el tema, pero un derecho constitucional a recibir una indemnización objetiva y directa por ese daño que se me causó, etcétera, etcétera, pues yo creo que con eso es suficiente para estas cuestiones.

Y la última cuestión que me parece muy importante que la ha manejado el Ministro Gudiño explícitamente y creo que el Ministro Aguilar implícitamente, es un problema de orden el del 27 y el 28 o es un problema más complejo que el de orden numérico y consecuentemente es un problema metodológico.

¿Qué es lo que está haciendo el artículo 28? Y lo describía muy bien el Ministro Presidente, es establecer en una relación procesal que previamente no está constituida en todos sus términos y en todas sus modalidades por el Legislador, la relación de las cargas probatorias: tú me pruebas esto y te estoy dando un aval, entendiendo que no debe recibir esa actividad irregular y la autoridad en su contra, te tiene que probar esto, y esto, y esto.

Entonces, me parece que se genera ahí ya una relación procesal. Decir que el artículo 27 lo que establece es un método yo creo que lo dijo muy bien el Ministro Zaldívar, es sin embargo, también una carga probatoria, porque ni modo que a las partes se les diga: ustedes prueben lo que quieran y después al juez se le exija un supermétodo de comprobación, que no tenga vinculación con las cargas procesales que se le están imponiendo a las partes, yo creo que eso lo dijo con mucha claridad, sería tanto como decir: ustedes litiguen como se les dé la gana que al final de cuentas el juez tiene un estándar altísimo.

Si el método de resolución no está vinculado con las pruebas, pues entonces el juez va resolver lo que se le dé la gana y me parece que ahí sí tenemos una condición procesal rarísima, ustedes prueben muy poquito que al final de cuentas yo le voy a dar la razón a la autoridad o al particular, siempre que se haya logrado acreditar muchísimo ¿y cuál es la vinculación entre una cosa y otra? Las sentencias van a ser claramente absolutorias todas a la administración y ahí es donde me parece que podría estar el truco.

En segundo término, es una relación metodológica en donde se le está diciendo: la relación probatoria de las partes no es la del 28 sino es la del 27 ¿y ésa es la metodología que tiene que seguir el juzgador? Bueno, pues entonces nos damos cuenta desde el 27 que las cargas probatorias son tan extraordinariamente grandes para establecer todos esos nexos causales; todas estas cuestiones periciales, etcétera.

La última cuestión y es un poco pedante, pero yo creo que es muy importante decirla. Estamos pensando en condiciones de causalidad muy simples como el coche –insisto– que se cae en el agujero, pero la mayor parte de las condiciones hoy de prueba son probabilísticas; las condiciones causales en una buena parte de las ramas de la ciencia ha desaparecido la causalidad pura y dura y estamos en condiciones que son básicamente probabilísticas.

Si vamos a entrar a condiciones probabilísticas con estos elementos del 27, pues yo nada más quiero ver quién va a poder satisfacer estas cuestiones en términos de probabilidades. Es complejísimo, no insistamos, no estamos ante físicas clásicas de causas y efectos así muy simples, sino estamos –insisto– ante condiciones numéricas enormemente complicadas que se le están exigiendo al

particular para que el particular acredite o se le están exigiendo al juez para que el juez condene.

Yo creo que esto es lo que distorsiona de verdad completamente el sistema y prácticamente –y lo decía también el Ministro Presidente– blinda a la administración de su actividad administrativa irregular para efectos de nunca o casi nunca o sólo ante personas que estén en una condición económica o socioeconómica buenísima para efectos de poder desarrollar todas esas periciales, lograr demostrar los errores de la administración o mejor en términos técnicos, su actividad administrativa irregular, para lograrse las condenas.

Yo de verdad creo que esto es distorsionante y sigo estando en contra del precepto –insisto– también sin darle necesariamente el carácter al artículo 113 de un derecho fundamental.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Juan Silva.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Un comentario muy breve, espero un poquito más amplio, por el señor Ministro Cossío, creo que ha dado respuesta adecuada a las inquietudes del señor Ministro Gudiño.

Yo nada más insistiría, ahí hay una gran verdad en lo afirmado por el Ministro Cossío. El tema es el ejercicio del derecho de reparación; ése es el tema y este ejercicio de este derecho no puede ser interferido por la actividad de los órganos del Estado, en el caso, una autoridad legislativa, tanto más cuanto, en el caso se trata de violaciones de derechos humanos que es el contexto del asunto que estamos tratando.

Y esto me lleva a decir: en todo caso, efectivamente atento al artículo 28, el Estado es el que tiene que probar que no ha habido la

violación y ésta debe ser carga del propio Estado, de acuerdo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. ¡Perdón! yo no me quiero pronunciar acerca del ingente derecho humano a ser indemnizados.

Estoy pensando en el terreno más práctico de qué hacer con el artículo 27. Inicialmente pensé igual que la señora Ministra, vamos suprimiendo tramos normativos que le den una legibilidad llana y podemos salir adelante, pues puede ser que sí, pero resulta que estamos creando otra norma, estamos legislando; es tal la cantidad de supresiones que necesitamos hacer sobre todo en la fracción II, que realmente nos apartamos absolutamente de aquello, lo que sea que haya querido decir el Legislador.

Yo creo que los reproches que se encaminan en contra de las dos fracciones son adecuados, el problema de ello será legislar de nueva cuenta si prefieren hacerlo o dejar las cosas como están, porque la ley engarza perfectamente prescindiendo del 27 si tomamos en cuenta 28, 29, 30, etcétera.

Esto es así según mi parecer, vale más pronunciarnos, si fuera el caso, vamos a ver la democracia judicial qué dice. Por la expulsión total del orden jurídico del 27 y a otra cosa. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

He estado escuchando con muchísima atención las participaciones de la señora y los señores Ministros, porque sí es un tema que efectivamente no se había tratado el día de ayer y que además tampoco se trata en la demanda correspondiente, lo cierto es que como se mencionó al principio, teniendo en la mano la demanda, tenía que hacerse en total suplencia de queja.

El concepto de invalidez tercero de esta demanda que es donde se combate el artículo 27, no se refiere en absoluto a esto, lo único que nos está diciendo es, citando una tesis que dice: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS, LA SUPREMA CORTE TIENE LA OBLIGACIÓN DE SUPLIR”, es todo lo que nos está diciendo en este; o sea, no hay argumento alguno respecto del artículo 27, entonces entiendo que lo haremos en suplencia total de la queja.

Ahora, en cuanto al criterio planteado por el señor Ministro Cossío inicialmente, que desde luego yo reconozco el estudio que él presentó y que desde luego es un tema muy interesante, muy bien tratado como normalmente acostumbra él presentar los temas en este Pleno; sin embargo, no lo comparto y quisiera dar las razones por las cuales yo no comparto este criterio.

Se ha dicho que debiera suprimirse el artículo 27, inicialmente por lo que hace a la fracción II y después que debieran suprimirse las dos; es decir, en su totalidad el artículo 27.

Sin embargo, cuáles son las razones por las que se dice que este artículo debiera suprimirse.

Por principio de cuentas nos dijo el señor Ministro Cossío, porque la posibilidad de probar que se establece en este artículo, está siendo

dijo –utilizando sus palabras-, dijo “demasiado astringente para el ciudadano”, y además con una imposibilidad de valoración por parte del juzgador; esto fue secundado por el señor Ministro Zaldívar, quien dijo que quizás el problema eran los calificativos de este artículo y que esto es lo que hacía en un momento dado que estos detalles hicieran demasiado intrincada la posibilidad de obtener la indemnización correspondiente por una actividad irregular del Estado.

El señor Ministro Presidente proponía que también se quitara la fracción I del 27, precisamente para hacer inconstitucional todo el artículo y expulsarlo del sistema jurídico por esa misma dificultad que se establece, y que al establecer el comparativo con el artículo 28, pues prácticamente saldría sobrando el artículo 27 que ahora se señala, secundado por el señor Ministro Silva Meza.

Yo quisiera leer nuevamente el artículo 27, perdónenme la reiteración, pero creo que sí es necesario para entender qué es lo que dice, desde luego en su segundo párrafo, sobre todo en la fracción II, debo reconocer que la redacción no es del todo afortunada; sin embargo creo que el hecho de que no haya una redacción afortunada, no quiere decir que el artículo sea inconstitucional, al menos en mi concepto, ¿por qué razón? ¿Qué es lo que está estableciendo? El artículo 27, nos dice: “El daño que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios”.

El 113 constitucional ya nos lo leyeron y lo que nos dice es que hay derecho a obtener una reparación del daño, cuando existe una actividad irregular del Estado, y nos dice que esto queda a lo que determine la ley en cuanto a la manera de cómo se va a obtener

esa indemnización, ya se había leído con anterioridad por el señor Ministro Franco.

Entonces, nos está remitiendo a la ley para la forma en que vamos a obtener esta reparación del daño, y aquí nos dice: "estos son los criterios que deben acreditarse ante las instancias competentes, para que en un momento dado se pueda llegar a tener la indemnización".

Qué nos dice la fracción I, dice: "En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputables a los entes públicos, deberá probarse fehacientemente"

Yo creo que si vamos a solicitar una indemnización por actividad irregular del Estado o de un particular o lo que sea, lo cierto es que siempre tenemos que probar fehacientemente cuál es la causa que origina este daño o cuál es el hecho que origina este daño, eso lo tenemos que probar fehacientemente, yo ahí no veo discusión alguna; ¡ah! pero nos dice, también tenemos que probar la relación entre la causa y el efecto, esto en cualquier procedimiento de reparación de daño, para efectos del pago de una indemnización es indispensable probarlo. ¡Ah, sí, se me descompuso mi carro! Sí, ¿pero por qué? o sea, porque se cayó en un agujero, porque hubo una actividad irregular del Estado, pues tengo que probar el nexo entre la causa y el efecto, de lo contrario puedo inventar cualquier cosa que me provocó un daño y si no pruebo fehacientemente la relación entre causa-efecto, si no tengo la obligación de probarla puedo inventar lo que sea; o sea, la relación causa-efecto trátese del procedimiento de que se trate tiene que quedar fehacientemente probada, en cualquier situación de reparación de daño, ésa es la fracción I.

Aquí lo único que nos está diciendo que debe de probar el ciudadano es el hecho que lo causa y la relación causa-efecto entre la acción administrativa irregular; no nos está diciendo que se pruebe la acción administrativa irregular, lo que nos está diciendo es: pruebas hechos y pruebas relación causa a efecto; no le está dando la carga de la prueba de probar la actuación irregular del Estado.

Fracción II, dice: “En su defecto”, ¿qué quiere decir? no es un caso en que la causa productora del daño sea claramente identificable, estamos en un caso en el que pueden intervenir muchos factores y estos factores pueden dar lugar a duda de si efectivamente cómo se da esa causa que motiva la posible indemnización; entonces dice, cuando no está así de clarito, dice: “En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes”, no está diciendo de los hechos que son ajenos a quien está solicitando la indemnización, lo único que le está diciendo: a ti te corresponde cuando está enredado demostrar e identificar precisamente los hechos relevantes, que eso creo que es la obligación de cualquier persona que quiere una indemnización, los hechos relevantes; y luego dice: para la producción del resultado final, ¿qué fue el resultado final? pues el daño, el daño que me causaron. Dice: “Mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales”, pues sí cómo se fue llevando a cabo, cómo se fueron concatenando los hechos para llegar a un resultado final, incluso las autónomas e independientes, ¿por qué? yo pienso en un ejemplo. Está llevándose a cabo un asalto en una sucursal bancaria, y llegan los policías y en ese momento se desata un tiroteo y alguien pasaba por allí y le toca un balazo, y resulta que dice: ¡Ah!, que me pague el Estado porque es la indemnización, que por su causa se tuvo una herida o se privó de la vida a alguien.

Aquí la pregunta es ¿nada más con que lo diga es posible, imputarle la indemnización al Estado cuando hubo también rateros que soltaron balazos y que a lo mejor la bala fue del ratero, no? Entonces la pregunta es ¿quién nos va a pagar la indemnización, los particulares o el Estado? Pues eso es lo que se nos está pidiendo aquí, lo único que nos está pidiendo la fracción II es: esa concatenación de hechos relevantes ¿para quién? para el ciudadano, para que se pueda llegar a demostrar en realidad quién en un momento dado tiene que pagarle la indemnización, y dice: “Cadenas causales autónomas o dependientes entre sí como posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o gravar el daño patrimonial reclamado”.

No le está diciendo que tiene que probar fehacientemente la actuación irregular del Estado, ¿esto cómo se complementa? Con el artículo 28, el artículo 28 nos está dando las cargas probatorias tanto para los particulares como para las autoridades; y aquí nos dice: en su caso, la participación de terceros o, dice: la responsabilidad patrimonial de los entes públicos deberá probarla el reclamante que considere dañados sus bienes o derechos; pues claro, a eso yo no le veo vuelta de hoja por no tener la obligación jurídica de soportar; por su parte, al ente público, aquí está la carga probatoria de la autoridad, al ente público le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros al 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. La obligación probatoria de que esos daños no se produjeron con la actividad administrativa irregular del Estado es para la autoridad, no para el particular.

En las fracciones I y II, del artículo 27, nunca le están dando al particular la carga probatoria de acreditar la actividad irregular del

Estado. Le está diciendo: acredítame hechos, acredítame cómo se dieron y acredítame cómo se da el nexo causal, que eso les digo: en cualquier procedimiento de reparación de daño es obligación de quien lo solicita. Y aquí se está dividiendo la carga probatoria.

La carga probatoria para efectos de probar la acción irregular del Estado es para el Estado, no es para el particular, en ningún momento está diciendo el artículo que el particular tiene la obligación de hacerlo, dice: “que los daños no son consecuencia de la administración”, ésta es carga probatoria para el ente público, “que los daños derivaron de hechos y circunstancias imprevisibles o inevitables, según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor o caso fortuito”. Esto es carga probatoria para la autoridad.

Entonces, yo no veo dónde está la inconstitucionalidad del artículo —repito— a lo mejor su redacción no es muy afortunada, sí es rebuscada si ustedes quieren, pero en las dos fracciones lo único que está diciéndole al particular es: tienes la obligación de probar los hechos que causaron el daño y el nexo causal. Si en un momento dado está claramente identificable no hay problema, y está dando los criterios que tiene que acreditar cuando esto no es claro. ¿Cómo? Dando la concatenación de hechos relevantes que producen ¿qué? que producen el daño.

Esto yo creo que es perfectamente aceptable que quien solicita la reparación del daño tiene la obligación de probar, y con el 28 queda perfectamente concatenado cuando distribuye la carga probatoria. Para ti: hechos y nexo causal, para ti: me pruebas que no es por una actividad irregular del Estado, tú tienes la obligación de hacerlo. Yo creo que el sistema es perfectamente coherente, yo —perdón— hablé hasta ahorita, porque quería escuchar realmente las

opiniones de los demás señores Ministros para saber si me convencía de la inconstitucionalidad, pero leyendo y releendo el artículo, me convengo de que el sistema es coherente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Voy a tener una brevísima intervención por estos comentarios de la señora Ministra Luna Ramos, porque chocan frontalmente con mi interpretación.

En materia laboral, lo justificado del despido lo debe probar el patrón y esto está plenamente aceptado. Ella nos lee y relee el artículo 28, y nos dice: “El Estado tiene que demostrar que el daño no deriva, no es consecuencia de su actividad irregular”, entonces para qué exigirle a la persona que ha sufrido un daño, que a su vez demuestre este nexo causal, que tiene la obligación de destruir el Estado.

Cómo pedirle a alguien que en un sucedido de balacera, como el que ha puesto de ejemplo entre policías y ladrones, hay un muerto y va alguien a demandar la indemnización correspondiente. ¿Quién tiene todo a disposición para investigar los hechos? ¿Quién tiene la manera de decir: este proyectil no salió del arma de un policía, sino de un tercero? El Estado tiene todo.

Lo que dice el 27, es: “que el particular a su vez tiene que probar este nexo causal entre la actividad irregular”, y lo que dice la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es: “Al suprimirme a mí esta potestad de hacer recomendaciones que habiendo sido estimadas se vuelven título para demandar la indemnización”. Ya la reglamentación en cuanto a reparación del daño quedó inadecuada, se le están pidiendo a la parte débil en esta relación, de cargas probatorias que pueden ser muy lógicas en un proceso de otro orden, pero no aquí donde hay una relación

entre desiguales, lo va a resolver la propia autoridad administrativa que generó el daño, o la Contraloría según se dice aquí.

Por eso es que mi perspectiva es que el artículo 28 al establecer una carga probatoria específica al Estado, como la Ley Federal cuando establece una carga probatoria específica al patrón, la Ley Federal del Trabajo, relevan de prueba en un caso al trabajador a la persona que ha sufrido el daño.

Y el 27, otra vez se olvida de esta presunción de que el Estado tiene cargas probatorias específicas para decir: esto no deriva de actividad irregular del Estado, y de todas maneras se las finca necesariamente a quien demanda el daño. Quién más va a probar que el daño procede efectivamente, esa es la diferencia criterial Ministra. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias Presidente, discúlpeme que me vaya a referir a su participación, no pensaba hacerlo pero me parece muy importante. Yo creo que aun en el ámbito laboral no es del todo cierto esa afirmación. Efectivamente, el patrón está obligado a probar que el despido fue justificado, pero el trabajador está obligado a probar que hubo despido, si el patrón niega el despido, la carga de la prueba es del trabajador.

Consecuentemente, lo único que trato de decir es que esto no es lineal, y probablemente los ejemplos nos han llevado a esto. Yo quería señalar que precisamente y lo dije, me referí a ejemplos muy simples para tratar de poner muy claramente cuál era mi posición, y por supuesto, como bien lo señaló el Ministro Cossío, hay casos complejíssimos, involucrados en la posible responsabilidad patrimonial del Estado, en este caso del Distrito Federal como entidad responsable.

Ahora, me parece que aquí hay punto fundamental. El Constituyente cuando discutió esto no utilizó un sólo argumento para modificar la iniciativa, expresamente se refirió –y no voy a leer las partes, aquí las tengo– a un balance que tenían que haber entre, efectivamente la responsabilidad del Estado frente al particular, pero también entre el interés público y el interés privado; y esto no lo podemos perder de vista, aquí estamos hablando de recursos públicos que todos contribuimos a ellos, y esto está expresamente señalado por el Legislador cuando hizo las modificaciones.

La segunda cosa que yo quería poner en perspectiva es que efectivamente pueden estar involucrados derechos fundamentales, pero no en todos los casos están involucrados derechos fundamentales, y la ley no se refiere a derechos fundamentales.

Y el campo al que nos llevó el Ministro Cossío con todo tino para hacer este análisis, porque su opinión es que es inconstitucional este precepto, no está vinculado a los derechos fundamentales, está vinculado a un sistema de responsabilidad patrimonial establecido por el Legislador para efectos probatorios.

Consecuentemente, me parece que lo tenemos que ver como una acción de inconstitucionalidad en abstracto si el precepto respecto del 113 que se refiere a responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular, es constitucional o no.

Y concluyo simplemente para sustentar la misma posición que dije desde el principio en lo siguiente. En realidad entonces, si esta argumentación fuera así, en mi opinión tendrían que invalidar el artículo 28, que es el que establece que el particular debe probar.

El artículo 27 se refiere a criterios que deben regir digamos para quien tiene que analizar esto sí se causó el daño y sí procede la indemnización, y aquí intervienen todas las partes que puedan estar involucradas.

Si leemos el artículo 28, en su primera parte dice: “La responsabilidad patrimonial de los entes públicos deberá probarla el reclamante que considere dañado en sus bienes o derechos, por no tener la obligación jurídica de soportarlo”. Quiere decir que tiene que probar que hubo el daño, punto. ¿Cómo? Si no hay criterios, pues se tendrán que ir a las reglas generales de la prueba, y el juez estará en libertad de juzgar si lo probó o no.

Y luego tendrá que analizar, con todo tino lo dijo el Presidente, desde su primera intervención, cuáles son las cargas que le corresponden en ese proceso a la entidad o conjunto de entidades, porque se puede dar la responsabilidad de distintas autoridades administrativas y las leyes establecen este mecanismo; consecuentemente, me parece que en primer lugar el artículo 27 no está destinado al particular afectado, es un artículo que establece criterios; aquí obviamente yo respeto totalmente las posiciones que se han sostenido de que es inconstitucional, pero me parece que sería inconstitucional porque los criterios establecidos, a juicio de los señores Ministros, no son contestes con la Constitución y con lo que se buscaba con la reforma del 113 constitucional en su segundo párrafo, no en relación a que le está estableciendo al particular cargas adicionales, porque el particular tiene obligación de probar; entonces, consecuentemente este artículo no le establece en mi opinión ninguna carga adicional, establece criterios a los cuales se va a sujetar este procedimiento, ante las instancias competentes.

Por esas razones, yo mantendré mi posición de que el artículo no resulta inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me preocupa señoras y señores Ministros que digamos que en el caso no estamos abordando tema de derechos humanos, porque entonces vamos a quitarle legitimación a la Comisión que sólo puede impugnar las leyes que se refieran a derechos humanos; lo que aquí se ha impugnado es la modificación de las competencias y consecuencias de las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; es cierto que el tema excede inclusive el contenido de los derechos humanos, pero no podemos decir que no los comprende.

Entonces, sí es importante tener en cuenta esta relación normativa con derechos humanos.

Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, lo primero que quiero afirmar es que la Acción de Inconstitucionalidad es un medio de control de la regularidad constitucional de las leyes independientemente de que estas sean adversas a derechos humanos o derechos fundamentales directamente hablando o a otros principios que pueden estar recogidos en las leyes; entonces la mera verdad a mí no me preocupa hacer una escisión de las pretensiones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, respecto a las causas que abstractamente encontremos como de inconstitucionalidad de esta norma que ya fue puesta en la mira del entredicho.

Podemos desde luego utilizar cualquier razón siempre y cuando tengamos la mayoría necesaria para determinar la irregularidad constitucional de la norma. Voy a hacer una segunda afirmación

probablemente tajante, yo creo que esta materia no escapa del principio que reza: “el que afirma está obligado a probar” y el que se excepciona también está obligado a probar sus excepciones el que niega cuando su negativa involucra un hecho está obligado a probar. Yo creo que con este juego estamos adelante, que es realmente lo que en alguna forma barrunta el artículo 28, ¿Qué es lo que pasa con el artículo 27? Para empezar, quiero decir, que el ejemplo salpimentado de sangre de la balacera en la sucursal bancaria, me hizo perder un poco del marasmo que tenía en el seguimiento de la sesión pero me dejó con muchas dudas, yo no sé si la ojiva que mató al fiel cristiano que nos refería la señora Ministra, salió de un “kalashnikov” también conocido como “cuerno de chivo” o bien de una “Barret” que leo en el periódico que traspasa blindajes, o de un disparador de granadas de fragmentación, o de una simple 32” especial, me quedé pues con muchas dudas, respecto a ese ejemplo; otras tantas respecto a la lectura que se le dio al artículo.

Aquí la plomada de la señora Ministra, la hace descender sobre lo siguiente: “lo que deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios”. En la fracción I, nos dice: “la relación de causa-efecto, esto deberá ser claro e identificable”, y esto es en todos los casos, ¿dónde firmo esto? Yo estoy de acuerdo con esto. Pero luego como que ya no le da el mismo respunte a esa relación de causa-efecto por evento identificable ¿y el daño y la acción administrativa irregular? Yo creo que en el zurcido va todo, debe de engarzarse todo aquello y luego deberá probarse fehacientemente.

Tiene razón la Ministra, para que haya prueba necesita tener fe y creer, y esto sucede siempre que tratamos de ver si un hecho está probado o no probado; lo que pasa es que el fehacientemente parece dar una connotación especial a lo que es una simple prueba que merezca crédito, como son todas, pero la plomada la vuelve a

hacer caer en la fracción II, y dice que ya se trata de hechos relevantes para la producción del resultado final; antes eran claramente identificables en su relación de causa-efecto y ahora han de ser precisamente identificables como hechos relevantes para la producción del resultado final.

Si se está tratando de referir a lo mismo, las leyes no pueden ser redundantes, quieren significar diferente cosa. ¿Y cuál es esa otra cosa? Algo que tiene un medio de objetivación que es el examen riguroso tanto de cadenas causales autónomas o dependientes entre sí como posibles, la simple posibilidad de interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado cuando va quien ejerce la acción probando lo que dice la fracción I, a darle cumplimiento a la inteligencia un poco o un muy vaga que se pueda dar esta fracción II, y darle la precisión en toda su reclamación. Yo creo que nunca, pero también aquí hay una diferente apreciación, algunos de los señores Ministros dicen: es el método que deben de seguir las autoridades, y la Ministra no, es aquello que debe de soportar la parte que acciona, y yo estoy verdaderamente inmerso en un mar de dudas. Yo por eso creo que hay tal oscuridad que violándose el principio de legalidad debemos de expulsarlo por su irregularidad constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Bueno, yo nunca tuve duda de si se trataban o no de derechos fundamentales, claro que sí, está el principio del debido proceso, por ejemplo la garantía del debido proceso, está la garantía de audiencia, está la tutela efectiva, por supuesto que son derechos fundamentales, yo en ese sentido no tenía duda al

respecto porque es lo que se está precisamente en este momento discutiendo.

Yo realmente no comparto la visión del Ministro Aguirre en el sentido de que le estamos haciendo de Legislador positivo, yo pienso que en este caso seríamos Legislador negativo, como en tantos otros; mi propuesta es invalidar, invalidar ciertamente, únicamente algunas palabras que desde mi óptica personal le darían coherencia a la norma y suprimirían los candados que están previendo y le dan una coherencia probatoria sin extremos tan estrictos, y realmente nos hace operativo este procedimiento y sinceramente no creo que estaríamos legislando; estaríamos como siempre en el tema de Legislador negativo, y la propuesta son exclusivamente algunas palabras que pudieran complicar o poner este valladar al tema de la prueba en relación al particular que lo pretendía hacer.

Cuando estaba hablando el señor Ministro Cossío de servicios hospitalarios, por supuesto que yo también pensé en algún otro ejemplo que había yo escuchado inclusive en algunos noticieros de una mujer a punto de tener a su bebé, que peregrinó por varios hospitales, de hecho que no la querían atender, digo, por supuesto esa es otra de las actividades del Estado que tiene que prestarse y que tiene que atenderse e insisto, con esta propuesta de algunas supresiones, pues yo estaría de acuerdo con la constitucionalidad del precepto, esa sería mi propuesta, no creo que estaríamos en la posición de un Legislador positivo y creo sinceramente que le daría congruencia al tema de la prueba. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo insisto también en que el artículo 27 no es inconstitucional, no es como se pretende un obstáculo para el ejercicio de este derecho, el artículo 27 como yo apuntaba al principio y puedo coincidir con el Ministro Aguirre que también establece de alguna manera la forma en que el reclamante tiene que probar, está desde luego vinculado con el artículo 28 que lo establece claramente. No estoy de acuerdo con lo que decía el señor Ministro Presidente, de que entonces ¿para qué está la obligación o carga probatoria del Estado, de que tenga que probar que su actividad no es consecuencia de una actividad irregular, de que su acto no es consecuencia de una actividad irregular? Porque es la segunda parte, lo primero que tiene que probar el reclamante es la existencia de los hechos, de los hechos, nada más, y ahí me queda muy claro como lo dijo la Ministra Luna y el Ministro Franco, tan es así, que al contrario, el artículo 27, fíjense en su redacción, todavía es más favorable al particular en ese sentido, porque dice, ya le está estableciendo una presunción no probatoria para el particular, dice: “el daño que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular deberá acreditarse ante las instancias competentes.” Aquí ya está partiendo del supuesto, estamos hablando de una actividad estatal irregular; y luego, no le dice al reclamante que deba probar que es irregular, no lo dice, parte ya de ese supuesto la ley, tan es así, que el 28 le obliga y le señala carga probatoria al Estado para decir: “ahora tú, ya partimos de este supuesto ahora pruébame que ese acto no es irregular”, pero por supuesto, lo primero que tenemos que probar es la existencia de los hechos, cuál es la forma de probar la existencia de los hechos a que se refiere la primera parte del 28, bueno, quizá con todos estos elementos probatorios y la forma de desenvolverlos a que se refieren las fracciones I y II del 27.

Creo que paradójicamente el Legislador queriendo ser muy claro en el desarrollo de causa-efecto y de todos los sentidos y términos

académicos y doctrinales que usó, cayó sin querer en lo contrario de lo que buscaba, parece que es un precepto confuso lleno de calificativos y adjetivos que no vendrían al caso, la verdad sí, yo no lo creo tampoco así, es cierto que se habla de “deberá probarse fehacientemente”, bueno, en todo procedimiento hay que probar los hechos que se están afirmando que existen, los hechos, no la actividad que sea irregular; y segundo, que sea el examen riguroso, bueno, desde luego, el examen riguroso pues es una forma de razonar y argumentar en relación con algo que se está probando, que sea riguroso o lo diga o no, es un examen riguroso, yo no veo más allá de estas disposiciones, que el procedimiento norma, la acción procesal de juzgar dentro de las reglas y cánones normales, pruébame los hechos que tú dices que te causaron un daño, y el daño, y ya veremos si esto es consecuencia de una actividad irregular que me lo pruebe el Estado. La redacción como les digo, quizá nos puede llevar a todas estas cuestiones, por eso yo coincido con los señores Ministros Luna y Franco y con el proyecto, que esto no es inconstitucional. Pero además, también quiero comentarles como ya se ha dicho, que esto parece que lo estamos haciendo en suplencia de la queja porque el señor Ministro Presidente ya lo señaló hace rato y la única referencia así que se refiera después de transcribir el artículo 27 en la página veinticinco de la demanda, citando también el artículo 32, dice: “lo que pone a los particulares en desventaja y hace nugatorio el derecho que tienen a la reparación del daño, producto de la actividad irregular del Estado”.

Todo lo demás han sido argumentaciones que se han introducido en estas discusiones, y que bueno, si se quiere hacer en suplencia de la queja, bueno pues lo podríamos hacer.

Por otro lado, y ya se ha apuntado también, y no lo hemos, creo yo, salvo que me equivoque, no hemos atendido al aspecto éste que sí

se desarrolla con amplitud en relación con el artículo 24 de la ley, en el que se le quita, como dice la demanda, la majestad a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos para hacer, dice: “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”.

Esto, no sé, pero en realidad la demanda se refiere en esta parte, básicamente a esa argumentación, que a lo mejor ya la dimos por satisfecha y no hay motivo de discusión, pero en general, yo estoy de acuerdo en que no es inconstitucional este artículo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Bueno, se ha mencionado lo de que si se está quitando la posibilidad de que la determinación de la Comisión de Derechos Humanos tenga el carácter de título ejecutivo. Yo creo que hasta eso es discutible aun en la redacción del texto anterior.

Si nosotros vemos en el proyecto en la página 17, el señor Ministro Gudiño, ahí nos está transcribiendo los artículos como estaban antes de su derogación.

Y nos dice el artículo 389: “Que de conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y el Estatuto del Distrito Federal, tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa, y que no cumplan con las disposiciones legales y administrativas que debe observar”.

Y esto me llama la atención porque dice: “Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización”. De tal manera que así título ejecutivo, porque ya hizo la recomendación. Tampoco es así de fácil.

Y por otro lado, el artículo 390, dice: “Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior, el documento justificante del gasto, según el caso, será: fracción II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que proponga la reparación de daños y perjuicios”.

¿Qué quiere esto decir? Que no bastaba entonces con la pura recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, era además necesario que la autoridad a la que le había emitido la recomendación lo aceptara. ¿Y qué implica la aceptación de la autoridad? Bueno, pues el reconocimiento de su actividad administrativa irregular.

Entonces, tampoco era así de fácil de que nada más porque te di la recomendación es título ejecutivo; lo que está variando ahorita es la forma en que se lleva el procedimiento, pero de que había un procedimiento para que quedara acreditado. Tanto antes, como ahora.

Entonces, yo lo de título ejecutivo por principio de cuentas lo pondría en tela de duda.

Por otro lado, también se ha mencionado que si debiera o no acreditar el particular la relación causa-efecto. Yo creo que sí, en cualquier situación que alguien pida una reparación del daño, tiene la obligación de acreditar el nexo causal.

Voy al artículo 1912 del Código Civil del Distrito Federal, dice: “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”.

¿Qué quiere decir? Pues voy a acreditar, primero, que en un momento dado se demostró el hecho que me causó el daño, pero además que se hizo con ese fin deliberado. Pues esa es la demostración del nexo causa-efecto, pero no sólo eso, la Ley de Comercio Exterior de alguna manera nos está estableciendo también cuando se están fijando cuotas compensatorias por dumping y subvención, nos está diciendo: ¿Qué es lo que demuestras? El daño o la amenaza de daño para efectos de fijación de la cuota compensatoria.

Y qué nos dice el artículo 49 ¿qué hay que demostrar? el daño y sobre todo la relación causal a solicitud de parte, conforme lo establecido en el artículo siguiente.

Entonces ¿qué quiere decir? Que en cualquier solicitud de reparación de daño, tenemos que acreditar los hechos que en un momento dado implican ese daño y sobre todo la relación causal que se da entre el hecho y la posibilidad de ese nexo causal.

Ahora, en el ejemplo vaciado en sangre, como decían, en el ejemplo había mencionado dos situaciones: está el problema en que una persona sale lesionada o sale privada de la vida y está solicitando la reparación del daño. Si estamos en presencia de una solicitud de reparación de este daño de pago de la indemnización ante la autoridad, ¿qué es lo que nos está diciendo el artículo 27 de la Ley de Responsabilidades? Que aquí hubo otros agentes externos que no está en el caso de la fracción I porque no fue así de clarito de

que fueran los policías los que le causaron el daño, porque pudieron haber sido los particulares, y que en ese caso ¿cuál es su obligación? Establecer la concatenación de hechos relevantes para determinar qué es lo que sucedió, esa es la obligación que le impone, en mi opinión, la fracción II del artículo 27, todo lo que sucedió, lo que sobrevino; ahora, que si esto es para que en un momento dado pueda atenuarse o agravar, por supuesto, puede atenuar o puede agravar, dependiendo de las circunstancias que hayan rodeado el hecho específico, y en mi opinión lo único que se le está pidiendo es decir cómo sucedió concatenadamente; cómo se dio concatenadamente este hecho.

Ahora, conforme al artículo 28, ¿qué es lo que le corresponde al Estado probar para saber si va a pagar él o no la indemnización? Claro que él tiene la posibilidad y en un momento dado los elementos para poder hacerlo, porque va a acreditar si el casquillo de qué calibre fue, en qué dirección, en dónde estaban los policías, en dónde estaban los rateros, en dónde estaba la víctima. Precisamente del análisis de esos elementos probatorios se podrá o no llegar a la conclusión de que efectivamente el Estado actuó o no irregularmente, porque ahí estamos en presencia de responsabilidad objetiva, no solamente por actividad irregular, sino por el uso de elementos peligrosos, que ahí es un arma; entonces, por esa razón creo yo que en realidad lo que el 27 está haciendo es hacer coherente el sistema, dándole los criterios que en un momento dado tiene que acreditar el particular, ¿para qué? Para que pueda lograr la indemnización. Y el 28 es el complemento para fijar las cargas probatorias que corresponden al particular y a la autoridad. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Muy breve, yo ya había fijado desde la ocasión anterior

mi posición a favor del proyecto que nos ocupa, y solamente en función de lo que hoy se ha discutido, para hacer una propuesta que sí nos dé el carácter de “legisladores negativos” como suele decirse de los Tribunales Constitucionales, y a ese efecto yo propongo que en el artículo 27 del que nos hemos estado ocupando esta mañana, en la fracción I se elimine la última palabra, que dice “fehacientemente”, y se quede en “deberá probarse”. En la fracción II, también lo de “la identificación precisa”, que se quite el calificativo de “precisa”. Y finalmente, en la parte final se elimine el tramo normativo después de “producción del resultado final”, que empieza diciendo: “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”. Considero que con estas supresiones de los términos y del tramo normativo en cuestión pudiera quedar mucho más preciso. Es una propuesta solamente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy brevemente señor Presidente. Yo creo que lo que decía el Ministro Aguilar del artículo 24 ya estaba votado, y tengo la impresión por lo siguiente: porque se discutió ayer si había o no regresividad en cuanto a los principios, etc., y me parece que en esa discusión, que fue una votación minoritaria, el tema estaba ya debidamente analizado, porque lo que se dijo es: ¿Qué sucede cuando teniendo una competencia en favor de los derechos fundamentales la pierde la Comisión? Algunos de los señores Ministros nos pronunciamos en el sentido de que había una afectación a la regresividad, al principio de no regresividad pues, y creo que en esa cuestión estaba pero sí me parece importante simplemente aclararlo para efectos de esta cuestión.

Por otro lado y ya de verdad de manera muy breve y para finalizar, es cierto que puede existir esta condición de prueba en las leyes y esta condición causal, decía el Ministro Aguirre: “cada quien prueba sus acciones y cada quien prueba sus excepciones”, yo no creo que ese sea el problema, me parece sin embargo, que hay una diferencia entre los ejemplos que se pueden poner, cualquiera, y éste en concreto, porque éste es el único que tiene un derecho constitucional a la indemnización, -lo cual me parece que sí hace una diferencia fundamental-, que decía el Ministro Silva. No sé si es fundamental o no el derecho –creo que ni es el caso discutirlo aquí, ya el Ministro Presidente acotó la forma en la que nos podemos aproximar- pero con independencia de eso hay un derecho constitucional y no le podemos desconocer el rango para ser indemnizado –insisto, cosa que no tiene ningún otro derecho hasta donde yo recuerdo-, estaba haciendo un repaso rápido de la Constitución para condiciones indemnizatorias y esto sí me parece que hace una diferencia fundamental; y de lo demás, creo que no vale la pena insistir, simplemente en el artículo 27 cuando dice: “que el daño deberá acreditarse ante las instancias competentes” ¿Quiénes?, ¿A quién está dirigida esa disposición? ¿Al daño en sí mismo? Pues no; ¿al hecho en sí mismo? Pues no; es a quien tiene que acreditarlo y el que tiene que acreditarlo en condiciones de carga probatoria es precisamente el particular.

Creo que lo que han querido señalar algunos señores Ministros como metodología de la resolución es lo que está señalado en el artículo 29, que no lo hemos comentado, allí se dice qué debe contener la sentencia, pero me parece que una cosa es lo que contiene la sentencia, otra cosa son los elementos o estándares de acreditación y otras son las cargas probatorias de la acreditación, yo creo que el 27 no se puede leer separado del 28 porque tiene dos funciones normativas que son: exacto complementarias, pero las

dos recaen fundamentalmente sobre el particular que tiene como dice el 27 en su epígrafe: “acreditar el daño”, bueno pues ahí está diciendo las condiciones del daño y estas condiciones me parece que son las que son imposibles e insisto teniendo bajo la perspectiva del 113 que tiene una condición excepcional.

El Estado mexicano quiso para generar racionalidad, para generar una justicia con los gobernados, en fin las razones pueden ser muy variadas, imponerse o autoimponerse a través de una reforma constitucional un derecho para los particulares y una obligación correspondiente para sí de indemnizar, pues la puso, yo creo que ahora lo que tenemos nosotros que encontrar como Tribunal Constitucional es que sea un derecho eficaz y no que el Legislador federal y el Legislador local terminen –y lo digo con mucho cuidado y en sentido respetuoso- escamoteando un derecho que tiene rango constitucional a través de una legislación que hace prácticamente imposible la realización de este derecho. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Presidente. De manera muy breve quiero hacer simplemente dos aclaraciones porque tengo la impresión de que los argumentos de un lado y del otro, ya se han expuesto de manera bastante amplia.

Una, primera tiene que ver con la naturaleza del derecho; sin duda estamos hablando de un derecho constitucional ¿es fundamental, no es fundamental? Yo estimo que sí, por el hecho de estar en la Constitución, porque nuestra Constitución no prevé una diferente naturaleza de derechos entre los fundamentales y los no fundamentales, pero aun suponiendo sin conceder, que no lo fuera, es un derecho de rango constitucional y que tendría su violación

que estar vinculada con los principios y los derechos del 14 y 16 y consecuentemente eso le da el carácter fundamental.

Y este es un asunto importante porque como ya señaló el Ministro Presidente de aquí deriva la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos para promover esta Acción de Inconstitucionalidad, porque cuando son los órganos protectores de derechos humanos, solamente pueden hacerlo cuando tiene que ver con violación de derechos humanos y recordarán ustedes que en sesiones anteriores establecimos que esta legitimación se da para cualquier derecho que esté en la Constitución, no exclusivamente en el Capítulo correspondiente a las llamadas garantías individuales; entonces, creo que esta naturaleza, llámesele fundamental o no, pero sí de derecho constitucional, sí cambia la lógica sobre la cual se tiene que analizar la ley que lo reglamenta.

Y un segundo aspecto, de algunas intervenciones de las señoras y señores Ministros, queda la impresión que quienes estamos por la inconstitucionalidad del precepto, parece que estamos en una postura de que no se tiene que probar y no se tiene que acreditar; yo creo que esto no es así, nadie ha negado que se tiene que probar el daño, que se tiene que probar la causalidad; el punto es, que desde nuestra óptica los extremos a los que se somete la prueba y el análisis de ese daño de esta causalidad son de tal manera excesivos, que hacen muy difícil el ejercicio del derecho tornándolo inoperante o poniéndole una serie de trabas que nos parecen que no entran dentro de lo que razonablemente debería de tener una legislación de acuerdo con el 113. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Estiman que está suficiente discutido el tema? Ya no hablaré de expandir la fuerza normativa

de la Constitución, porque lo hará el señor Ministro Luis María Aguilar. Por favor señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, nada más con una pregunta a la Presidencia ¿Se someterá a votación la propuesta de los Ministros Sánchez Cordero y Valls?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En su momento, yo creo que primero debe votarse la del señor Ministro Cossío por la inconstitucionalidad total del artículo 27, si ésta no prospera pasamos a la nulidad de porciones normativas que han propuesto la señora Ministra Sánchez Cordero y el señor Ministro Valls.

En el primer tema, inconstitucionalidad total del artículo 27, tome votación nominal señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Voy hacer un brevisísimo análisis, ahorita tenemos tres formas de enjuiciar este problema: Primero. Suprimiendo tramos normativos; Segundo. Considerando la totalidad como inconstitucional; y, Tercero. Como una suerte de interpretación conforme que propone la señora Ministra Luna.

Como el primero y el tercero de los que he mencionado no están concretados, yo estoy por la inconstitucionalidad total del 27.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Por la constitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: La constitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es constitucional.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Es constitucional.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Es constitucional.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual, pero con las porciones normativas que sugería.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA: También por la inconstitucionalidad total.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, antes de que haga esta declaratoria señor Presidente, si se optó por la constitucionalidad total, a mí me gustaría que se introdujera cuando menos la interpretación conforme de la lectura que le dio la Ministra Luna a eso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tenemos otra votación señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¡Ah! Muy bien, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es decir, yo propuse que se votara, en primer lugar la inconstitucionalidad total, la señora Ministra Sánchez Cordero y luego el señor Ministro Valls proponen que se expulsen de la norma determinadas porciones normativas,

palabras concretamente, si el señor Ministro Valls quisiera volver a decirnos la propuesta para antes de someterla a votación.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con todo gusto señor Presidente. En el artículo 27, en la fracción I, la última palabra que yo propongo se elimine es: “fehacientemente”, dice: deberá aprobarse fehacientemente, que quede hasta “deberá aprobarse”.

En la fracción II, aquí sí me veo en la necesidad de leer la fracción como está: “En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa, —propongo eliminar la palabra “precisa”—, a través de la identificación, —sigue el texto—, de los hechos relevantes para la producción del resultado final”.

Propongo que hasta ahí quede la fracción, pues lo que sigue dice: “relevantes para la producción del resultado final”, y dice: “mediante el examen riguroso tanto de 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.

En resumen, que se suprima en este caso, desde: “mediante el examen” el resto del párrafo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Quedó claro para las señoras y señores Ministros la propuesta?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Si, pero

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pudiera yo votar a favor si se elimina también ¡perdón! por esto, espero que el método me lo autorice el señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está autorizado señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

Quitarle “en su defecto”, porque no sé en defecto de qué y empezar hablando de la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Entonces que se unen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tarjeta blanca.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: ¡Perdón! señor Presidente, yo tengo una cuestión de método: si el precepto para la mayoría es constitucional, no se le puede quitar ni una sola coma, es una contradicción votar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, a ver señor Ministro. Lo que se votó fue la inconstitucionalidad total y la señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, la señora Ministra sí dijo que era inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, no, dijo: no estoy por la inconstitucionalidad total, sino selectiva. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Presidente, lo que se votó desde mi óptica personal fue: la inconstitucionalidad o constitucionalidad, no, nada más la inconstitucionalidad total; la inconstitucionalidad de las palabras o de la frase en su caso, no se ha votado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es que me parece, con todo respeto, que son dos cosas diferentes: el precepto es constitucional o es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, nadie ha dicho que es constitucional.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, la señora Ministra y el señor Ministro Valls, hicieron la propuesta.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Ellos dos nada más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es decir, la consulta fue: ¿Quiénes están por la inconstitucionalidad total del precepto? Y hubo cinco votos por la inconstitucionalidad y seis en contra de estas declaraciones.

Ahora viene una consulta subordinada que es la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero que ha completado el señor Ministro Valls y ahora el señor Ministro Aguirre Anguiano además de la propuesta, propone que de la fracción II se quite “en su defecto”, lo cual la vuelve autónoma y desquicia peor. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estaría de acuerdo con la posición del señor Ministro Valls y me parece muy sugerente; sin embargo, le encuentro que va a quedar muy complicado el texto porque: “deberá probarse” va a quedar al final de la primera fracción

y “deberá probarse” ¿así nada más, deberá probarse? Y después la idea que también nos preocupaba mucho a nosotros, que es la que dice el Ministro Aguirre “en su defecto”. Claro, quedaría muy razonable suprimirlo, pero entonces como dice usted señor Ministro Presidente, quedan dos cosas completamente desconectadas y el “en su defecto”, es complicado.

Yo estoy de acuerdo que es una muy razonable propuesta y lo debo reconocer, pero sin embargo, queda un texto muy complicado – insisto– el primer problema “deberá probarse”, pues ni modo que no ¿verdad? Y el otro: la causalidad única o concurrencia, como dice el Ministro Aguirre.

Entonces quiero antes de votar para no aparecer ahí que estoy diciendo una cosa inadecuada, es simplemente y siendo una muy buena propuesta que podría resolernos, voy a votar en contra porque me parece que sí genera un texto muy descoordinado que creo que es también lo que decía el Ministro Zaldívar, en el sentido de que es complicado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Pues por un lado eso y por el otro ya la mayoría de –entendí otra cosa–, pero a mí sí me parece que no puedes votar por la constitucionalidad de un precepto y luego quitarle partes; es decir, o es inconstitucional o es constitucional. Otro problema es: ¿cómo resuelvo la inconstitucionalidad?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, ¡perdón! señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, pero entiendo que la mayoría tiene otra perspectiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se usó el adjetivo “total”, ahora estamos usando “parcial”. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. En esta metodología se habla de la votación, yo creo que no nos puede obligar inclusive a la minoría a aceptar una situación diferente a la de nuestro voto. La mayoría puede ahorita hacer ajustes, hablar de inconstitucionalidad parcial, etcétera, pero esta situación no obliga en nada a una decisión tomada en cuanto a la minoría, es mi percepción que es casi la del sentido del señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, está a consideración la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano: de la II fracción se supriman las primeras palabras “en su defecto” ¿o hay opiniones sobre esto? Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, nada más para decir que no y realmente, como además, de que se complicaría todavía más el texto, yo creo que ni siquiera, no son ni necesarias y son parte de la estructura que alguna vez comenté de la metodología de análisis procesal probatoria y argumentativa de la resolución que se dicte; o sea, yo no le veo que haya que quitarle nada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Los señores Ministros que han hecho la propuesta señor Ministro Valls en cuanto a esta supresión.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: ¿La que propone el señor Ministro Aguirre? Yo estaría en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También porque disloca.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No admiten quienes proponen esta.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Ya lo escuché.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Moción.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón por la insistencia señor Ministro, a veces no es así.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Bueno, vamos a la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a la votación.
Entonces, por la nulidad parcial en los términos propuestos por la señora Ministra Sánchez Cordero y el señor Ministro Valls.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Aun no obligándome la votación anterior, elijo de los males el menor, estoy con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra, por las razones que comenté.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo también estaría en contra, ¿por qué razón? Porque sí creo que dejaría el artículo de manera bastante ininteligible, yo creo que en el momento en que se contestara, si es que se va a incluir el estudio ya en el engrose, es

donde estaríamos dándole la interpretación, que no es interpretación; es decir, qué se entiende realmente del artículo, entonces pues no le veo caso el suprimirle absolutamente nada.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En congruencia con la posición que he sostenido, en contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Estoy a favor, yo lo propuse.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: ¿En contra?

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: También en contra, debo decir coloquialmente que sale peor el remedio.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta de invalidez parcial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nos queda el reconocimiento de validez que es la propuesta del proyecto del señor Ministro Gudiño. ¿Consulto al señor Ministro ponente si queda algo pendiente de discutir en este asunto?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Creo que no señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Hubo modificación en los puntos resolutivos?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Creo que tampoco pero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver señor secretario, de acuerdo con las votaciones.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, sí hubo una modificación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si gusta le doy lectura a la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De resolutivos, gracias señor secretario, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, porque sí hubo una propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Punto Primero sería:

“PRIMERO: ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 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, PUBLICADA 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, PUBLICADA 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.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿No tenemos dispositivo de en qué momento surte efectos? Estamos a la notificación de los puntos decisorios como siempre lo hemos usado en estos asuntos.

¿Comentarios a los puntos decisorios propuestos?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Está correcto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Ninguno señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Están de acuerdo todos, las señoras y señores Ministros?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR VIRTUD DE LAS VOTACIONES ALCANZADAS A LO LARGO DE LA INTENSA DISCUSIÓN DE ESTE ASUNTO, DECLARO RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2008, EN TÉRMINOS DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS QUE HA LEÍDO EL SEÑOR SECRETARIO.

Quisiera yo externar que esta decisión en modo alguno limita el derecho que tienen los particulares para ejercer su demanda de indemnización con motivo de la actuación irregular de la administración pública, y esto lo enfatizo porque hay notas periodísticas en otro sentido, no se entendió a cabalidad lo discutido en las sesiones anteriores.

Señoras y señores Ministros les propongo levantar aquí la sesión pública y ya no regresaremos después del receso porque tenemos el día de hoy sesión privada.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)