AMPARO EN REVISIÓN 75/2009

QUEJOSaS: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIA: FRANCISCA MARÍA POU GIMéNEZ

SÍNTESIS

**AUTORIDADES RESPONSABLES: 1)** Congreso de la Unión, 2) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3) Secretario de Gobernación, 4) Director del Diario Oficial de la Federación, y 5) Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

**ARTÍCULOS RECLAMADOS: 1)** Los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 2) La sentencia interlocutoria dictada el siete de marzo de dos mil ocho dentro del juicio civil ordinario 121/2005-A por el Juez Noveno en Materia Civil del Distrito Federal, por medio del cual se declaró parcialmente fundado el incidente de ejecución de sentencia, por lo que se requirió a la demandada, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, a pagar a cada uno de los actores incidentistas una determinada cantidad por concepto de indemnización de daño moral.

**SENTIDO DE LA SENTENCIA RECURRIDA:** Niega el amparo en la otra.

**RECURRENTE:** La parte quejosa.

**EL PROYECTO CONSULTA:**

**En las consideraciones:**

Esta Sala estima que la materia de la presente revisión se constriñe a analizar la constitucionalidad del artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que los argumentos de la recurrente se limitan principalmente para concluir que el límite máximo que establece los montos indemnizatorios a que puede ser condenado el Estado por daño moral viola el derecho subyacente a la figura sobre el cual se establece dicho límite: el derecho a una indemnización por el daño moral producido por la actividad administrativa irregular del Estado, contenido en el artículo 113 de la Constitución Federal.

Esta Sala ha determinado que los derechos constitucionales no son absolutos, sino que admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de estas restricciones no debe ser desproporcionada ni arbitraria. Para analizar la justificación de una restricción a un derecho constitucional, esta Sala ha determinado que la medida legislativa debe superar tres pasos: 1) debe ser admisible constitucionalmente, esto es, debe introducirse para la consecución de un objetivo contemplado en la Constitución, 2) debe ser una medida idónea, lo que implica que la restricción debe ser necesaria para la consecución del fin inicialmente propuesto y 3) debe ser proporcional respecto a la afectación que hace en otros bienes o intereses constitucionales.

Esta Sala considera que el límite establecido en el artículo 14, fracción II, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado satisface el primer requisito. El establecimiento de un límite a la responsabilidad patrimonial del Estado es un contenido permitido expresamente en la parte final del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, cuya regulación se delega al legislador ordinario. Sin embargo, no sólo por esta razón se debe considerar que este primer requisito se satisface, pues es necesario constatar que el establecimiento de dicho límite no es arbitrario, sino que responde a la consecución de un fin ulterior justificado. Este fin se desprende de la exposición de motivos de la ley respectiva, el cual se hizo consistir en evitar que en la realidad los particulares interpongan reclamos injustificados y obtengan indemnizaciones excesivas. Este fin debe considerarse justificado, pues una medida que pretenda encauzar las indemnizaciones justas que debe pagar el Estado para atender aquellos reclamos justificados, es una medida que tiende a cumplir los fines mismos del artículo 113 constitucional.

Sin embargo, el segundo requisito del estándar constitucional utilizado no lo satisface la norma impugnada: el límite establecido en dicha norma no es instrumentalmente idóneo para lograr que se erradique de la realidad los reclamos injustificados de las personas, ni impide que se emitan indemnizaciones excesivas. El establecimiento de un límite tan sólo tiene como fin delimitar la cantidad de la indemnización máxima que las personas pueden obtener, pero no asegura que los reclamos de los particulares a los cuales se debe aplicar son o no justificados, ni tampoco asegura que las cantidades finalmente determinadas por los jueces no sean excesivas. Estos fines, sin embargo, se cumplen adecuadamente con otras dos medidas establecidas en la ley: 1) la estructura de procedencia de los reclamos de los particulares, los cuales delimitan el trámite jurídico de las peticiones de los particulares a aquellos considerados justos y 2) los criterios individualizadores de las indemnizaciones que vinculan a la autoridad aplicadora a determinar indemnizaciones que sean justas y proporcionales. Por tanto, si el límite de la norma impugnada es instrumentalmente inadecuado para logar el fin propuesto por el legislador e, incluso, el mismo resulta innecesario, debe concluirse su inconstitucionalidad.

**En los puntos resolutivos:**

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***contra el artículo 14, fracción segunda, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para que conozca de las cuestiones de legalidad planteados en el presente recurso, en los términos del último considerando de esta sentencia.

“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.” (pág.31)

“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.” (pág. 44)

AMPARO EN REVISIÓN 75/2009

QUEJOSaS: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIA: FRANCISCA MARÍA POu GIMéNEZ

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día  **dieciocho de marzo de dos mil nueve.**

**V I S T O S**; para resolver los autos del amparo en revisión número 75/2009; y

**R E S U L T A N D O QUE:**

**PRIMERO.** **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el nueve de abril de dos mil ocho ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***, por su propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y los actos que a continuación se indican:

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**

1. Congreso de la Unión.
2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Secretario de Gobernación.
4. Director del Diario Oficial de la Federación.
5. Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

**ACTOS RECLAMADOS:**

1. Los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

2. La sentencia interlocutoria dictada el siete de marzo de dos mil ocho dentro del juicio civil ordinario 121/2005-A por el Juez Noveno de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, por medio del cual se declaró parcialmente fundado el incidente de ejecución de sentencia, por lo que se requirió a la demandada, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, a pagar a cada uno de los actores incidentistas una determinada cantidad por concepto de indemnización de daño moral.

En su escrito de demanda, la parte quejosa señaló como tercero perjudicado al organismo descentralizado de la administración pública federal, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte quejosa señaló como garantías individuales violadas en su perjuicio las consagradas en los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; narró los antecedentes de los actos reclamados y expuso los conceptos de violación que estimó pertinentes.

**TERCERO.** **Trámite del juicio de amparo.** Por auto de diez de abril de dos mil ocho, la Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, a quien correspondió conocer del asunto por razón de turno, admitió a trámite la demanda de garantías y ordenó su registro con el número 261/2008.

Previos los trámites de ley, la Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el dieciséis de junio de dos mil ocho y dictó sentencia que terminó de engrosar el once de septiembre de dos mil ocho, en la que determinó negar el amparo.

**CUARTO. Trámite del recurso de revisión.** Inconforme con la anterior resolución, por escrito presentado el tres de octubre de dos mil ocho ante el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Por auto del nueve del mismo mes, la Juez de Distrito tuvo por interpuesto dicho recurso y ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en turno para su substanciación.

El catorce de octubre de dos mil ocho, el Presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al que por cuestión de turno correspondió conocer del asunto, admitió a trámite el recurso de revisión, ordenando su registro con el número 302/2008.

En sesión de catorce de enero de dos mil nueve, el Tribunal Colegiado dictó resolución en la que se declaró legalmente incompetente para conocer del recurso de revisión, por lo que remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el trámite legal correspondiente.

**QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de veintiséis de enero de dos mil nueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del recurso de revisión y ordenó dar vista a las partes y al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente. En el mismo acuerdo se ordenó la remisión del asunto a esta Primera Sala, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad. Posteriormente, el diez de febrero de dos mil nueve, el Presidente de esta Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y turnó el expediente para la elaboración del proyecto respectivo al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por el oficio V/17/2009 recibido en esta Suprema Corte el seis de febrero de dos mil nueve, el Agente del Ministerio Público de la Federación asignado para intervenir en el presente asunto formuló pedimento en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa.

C O N S I D E R A N D O :

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto cuarto, en relación con el tercero, fracción II, y cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el que se cuestiona la constitucionalidad del segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Dado que el Tribunal Colegiado no estudio la oportunidad de la interposición del recurso de revisión, esta Sala procede analizar este punto.

El recurso de revisión fue interpuesto en tiempo, pues la sentencia se notificó por lista a la parte quejosa el jueves dieciocho de septiembre de dos mil ocho, surtiendo efectos el viernes diecinueve siguiente, por lo que el término de diez días, que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión, corrió en el presente caso del lunes veintidós de septiembre al viernes tres de octubre de dos mil ocho, descontándose del cómputo anterior los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de septiembre del dos mil ocho, por ser sábados y domingos, inhábiles en términos del artículo 23 de la Ley de Amparo. En consecuencia, si el presente recurso de revisión fue interpuesto el tres de octubre de dos mil ocho, se concluye que dicha interposición fue oportuna.

**TERCERO.Cuestiones necesarias para resolver el asunto.**

**1. Antecedentes.**El presente asunto deriva de un juicio ordinario civil, en el cual la parte quejosa demandó a la tercero perjudicada, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, el pago de una indemnización por daño moral, así como la responsabilidad civil objetiva, basándose en la afirmación de que la muerte de su hija fue responsabilidad de dicha entidad pública.

Seguidos los trámites legales correspondientes, el juez civil federal de la causa dictó sentencia en la que, por una parte, determinó que no era procedente entrar al fondo de la acción de responsabilidad civil objetiva intentada por la parte actora y, por la otra, declaró procedente y acreditada la acción autónoma de daño moral y condenó a la demandada al pago de la indemnización correspondiente, cuantificable en el periodo de ejecución de la sentencia, así como al pago de las costas procedentes.

Posteriormente, luego de confirmarse dicha resolución por el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito —salvo lo referente a las costas, respecto de la cual se modificó para el efecto de no condenar a la demandada a su pago— y haberse negado el amparo contra dicha sentencia por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la parte actora promovió el incidente de ejecución de sentencia, el cual, se resolvió, luego del trámite legal correspondiente, en el sentido de condenar a la parte demandada al pago del monto máximo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual establece en el segundo párrafo de su segunda fracción lo siguiente: “La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado”.

Previo a la emisión de la sentencia interlocutoria en el mencionado incidente, la parte actora solicitó la apertura de una etapa probatoria con el fin de aportar elementos para el cálculo de la indemnización a que tiene derecho. Esta solicitud fue negada por el juez civil de la causa, y apelada ante el tribunal de alzada, quien confirmó en sus términos la negativa de la juez.

Contra la forma en que la juez civil resolvió el incidente de ejecución de sentencia, la parte actora interpuso el juicio de amparo, del cual deriva el presente recurso.

**2. Conceptos de violación.** En sus conceptos de violación, la parte quejosa argumentó, en esencia, lo siguiente:

a) En su primer concepto de violación, la parte quejosa alegó que los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado violan la garantía de igualdad y no discriminación, consagradas en los artículos 1° y 113 de la Constitución Federal.

La quejosa trajo a colación los criterios emitidos por esta Suprema Corte sobre el principio de igualdad y, posteriormente, señaló que el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que dentro del procedimiento judicial la Administración Pública Federal tendrá, en cualquier forma en que intervenga, la misma situación que las otras partes, disposición que, en su opinión, es congruente con la garantía de igualdad y no discriminación.

La quejosa argumentó que los preceptos impugnados violan el principio de igualdad, ya que rompen con el imperativo de que los gobernados y justiciables deben ser iguales ante la ley. En su opinión, cualquier persona, categoría que incluye personas físicas o morales, particulares u oficiales, es susceptible de causar un daño moral a otra. Sin embargo, el artículo 14, fracción II de la mencionada ley establece que la indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante, en contra del imperativo constitucional, según el cual los gobernados deben ser tratados en la misma forma que todos los demás, tanto en aspectos sustantivos como adjetivos, y violatorio, en consecuencia, del correlativo deber de la autoridad de garantizar un trato idéntico para todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias.

La quejosa subrayó que el artículo 1916 del Código Civil Federal establece el criterio para determinar la indemnización generada por daño moral, el cual obliga a tomar en consideración los valores lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima y las demás circunstancias del caso. Recordó que su caso se deriva de una condena al Estado a compensar el daño moral causado por la muerte de su hija y señaló que de haberse tratado de cualquier persona distinta al Estado, muy probablemente el juez civil hubiera condenado a una indemnización mucho mayor al límite que establece el precepto legal impugnado, valorando cada uno de los criterios establecidos en el citado precepto del Código Civil Federal.

Para la quejosa, el límite al que se puede condenar al Estado por daño moral se constituye en una discriminación que atenta contra su dignidad, —dado que el daño provocado consistió en la pérdida de su hija por la acción negligente de una de sus dependencias—.

Señaló que, según lo establece la exposición de motivos del legislador ordinario, el fin de establecer un límite al monto a que puede ser condenado el Estado por daño moral es evitar los abusos por parte de los administrados, que repercutirían negativamente en las finanzas públicas y desvirtuaría la finalidad de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, en su opinión, esta justificación del límite señalado no se encuentra contemplada en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal. Afirmó que este tipo de medidas pueden hacer nugatoria cualquier reclamación efectuada contra el Estado, en contra de su derecho al acceso a la justicia completa e imparcial y su dignidad. En otras palabras, concluyó que con el pretexto de proteger las finanzas del Estado, se justifican los atropellos estatales en contra de los gobernados “lo cual se encuentra lejos de las disposiciones y el espíritu del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución”.

b) En su segundo concepto de violación, la quejosa argumentó que los artículos impugnados de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado violan el derecho de acceso a la justicia completa e imparcial, establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

La quejosa señaló que la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha determinado que la mencionada garantía constitucional incluye los siguientes dos elementos: i) justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los puntos debatidos, y ii) la justicia imparcial, consistente en la emisión de una resolución apegada a derecho y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido. Citó en apoyo de su argumentación la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”.

En este apartado, la quejosa también señaló que el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece la igualdad procesal de los particulares con la Administración Pública Federal, lo cual es congruente, en su opinión, con el derecho constitucional de acceso a la justicia. Para la quejosa, siendo susceptible la Administración Pública de causar daño moral a los gobernados y encontrándose ambos en un plano de igualdad ante la autoridad jurisdiccional, ésta debe responder, sin limitación alguna, sin favoritismo y sin protecciones injustificadas, de las consecuencias de los actos causados por sus servidores públicos, en la forma en que lo haría cualquier justiciable. Así, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al establecer un trato parcial y favoritista en beneficio de la Administración Pública Federal, es claro que viola la Constitución Federal.

c) En su tercer concepto de violación, la quejosa alegó que la sentencia interlocutoria emitida por la Juez Noveno en Materia Civil en el Distrito Federal el siete de marzo de dos mil ocho viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior, toda vez que la misma se emitió sin haberse abierto un periodo probatorio en el que se pudiera acreditar lo referente a la individualización de la indemnización correspondiente.

En este concepto de violación, la quejosa alegó violaciones a los artículos 58, 219, 222, 358 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, argumentando esencialmente deficiencias de fundamentación y motivación de la autoridad judicial.

d) En su cuarto concepto de violación, la parte quejosa argumentó que la autoridad jurisdiccional violó en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior, pues, en su opinión, la juez civil no individualizó correctamente la indemnización generada por daño moral, insistiendo, en la omisión ilegal de no abrir un periodo probatorio.

**3. Sentencia del Juez de Distrito**. El Juez de Distrito contestó los argumentos de la parte quejosa, determinado, en esencia, lo siguiente:

a) En primer lugar, el Juez de Distrito señaló que los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no violan la garantía de igualdad y no discriminación, establecidos en los artículos 1 y 13 de la Constitución Federal.

Para fundamentar lo anterior, el juez trajo a colación la definición de daño moral, establecida en el artículo 1916 del Código Civil Federal, que establece que es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. Con base en lo anterior, señaló que la indemnización del daño moral busca reparar las lesiones sufridas en los derechos extrapatrimoniales.

El Juez determinó que a diferencia de la indemnización en el caso de daño material, la indemnización por daño moral no busca el resarcimiento o reparación, sino más correctamente la compensación o satisfacción del daño producido.

En este contexto, el juez determinó que es necesario reconocer que en la individualización de la indemnización por daño moral el juez de la causa goza con un amplio arbitrio, esto es, de una libre apreciación para fijar el monto correspondiente, porque su forma de cualificación varía significativamente respecto de la forma de cuantificar la indemnización por daño material, en la que, a diferencia de la primera, existen parámetros objetivos.

Así, para determinar una indemnización por daño moral, el artículo 1916 del Código Civil Federal requiere del juez la utilización de las reglas de la lógica y la experiencia, en la apreciación de los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Con base en lo anterior, el juez concluyó que los artículos impugnados no violan los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, pues de su contenido se desprende que se limitan a establecer el objeto de la ley, la definición del concepto de “actividad administrativa irregular”, la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que ocasione y el listado de los entes públicos federales sujetos a este tipo de responsabilidad. Es decir “regulan la responsabilidad del Estado cuando causen un daño a los gobernados; por lo que en nada se contraponen con las garantías de igualdad y justicia referidas en la Constitución y su finalidad es tratar en un plano de igualdad al Estado respecto a los gobernantes”.

El juez determinó que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no viola la garantía de no discriminación establecida en el artículo 1° de la Constitución Federal, ya que no establece ningún trato diferenciado motivado por la raza, la religión, el sexo o el origen social. Lo anterior también en los términos de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas.

El juez concluyó que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tampoco viola el principio de igualdad. Para fundamentar esta conclusión, el juez trajo a colación la exposición de motivos de la ley, en la que, respecto del precepto impugnado, se dijo “por lo que cuando el Estado resultara responsable patrimonialmente por daño moral, sería inequitativo aplicarle el criterio señalado en el Código Civil Federal a efecto de fijar el monto de la indemnización que deba cubrir, ya que tomando en cuenta la dificultad que existe para determinar su capacidad económica y ante la circunstancia de que el Estado se presume siempre solvente, la víctima podría aprovechar esta situación para reclamar injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado”.

Con base en lo anterior, el juez determinó que el legislador en cumplimiento del principio de igualdad estableció una norma desigual, apoyada en criterios razonables y objetivos, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados. Esta desigualdad resulta necesaria por el hecho de que el Estado siempre es solvente, por lo que es necesario limitar el exceso en los reclamos de los particulares.

b) Por otra parte, el juez resolvió que el artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal. Ello, pues la norma impugnada no introduce tratos parciales ni ningún favoritismo, que beneficien a la Administración Pública Federal.

Señaló que la imparcialidad está dirigida a los jueces y se refiere a la emisión de sus sentencias, lo que implica que el juzgador debe conducirse exactamente de la misma manera frente a todas las situaciones iguales, es decir, no debe conceder ninguna ventaja o privilegio a nadie. Con base en lo anterior, concluyó que la norma impugnada no viola el artículo 17 constitucional, pues no regula ningún aspecto de la administración de justicia, sino que establece la cantidad máxima que por concepto de indemnización debe cubrir el Estado por concepto de daño moral. En apoyo de su criterio, citó la tesis aislada de esta Primera Sala, de rubro: “IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL”.

c) Finalmente, el juez determinó que también eran infundados e ineficaces los argumentos de legalidad de la quejosa, por los que impugnó la resolución interlocutoria emitida por la juez civil ordinario de la causa.

**4. Agravios**. La parte quejosa impugna la anterior resolución, alegando, en esencia lo siguiente:

a) En su primer agravio, la recurrente sostiene que es ilegal el considerando quinto de la sentencia del juez de distrito, pues en ésta no se individualizaron correctamente las consideraciones de derecho en que se basa la conclusión de que los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no violan el principio de igualdad.

Lo anterior, pues el juez no analizó los criterios con los cuales se debe evaluar si el trato introducido por una norma vulnera el principio de igualdad. Así, el juez no señaló cuáles son los criterios razonables y objetivos sobre los que se justifica el trato diferenciador de las normas impugnadas; en su opinión, tampoco motivó su conclusión según la cual el fin del tope máximo del monto indemnizatorio a que se vincula al Estado, respecto a la figura de daño moral, es que los particulares no demanden sumas excesivas. También, se queja de que el Juez se haya limitado a parafrasear la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para justificar el trato discriminatorio establecido en sus normas, sin desarrollar ninguna argumentación propia.

La recurrente alega que, contra lo determinado por el juez de distrito, en autos quedó demostrado que los preceptos legales impugnados son contrarios a la garantía de igualdad, establecida en el artículo 1° de la Constitución Federal y solicita se estudie en esta instancia los argumentos planteados en su demanda inicial respecto al cuestionamiento constitucional de dichos artículos.

b) En su segundo agravio, la recurrente argumenta que es ilegal la sentencia del juez de distrito, pues en el considerando quinto de la misma se realiza una incorrecta interpretación del derecho de igualdad, establecido en el artículo 1° constitucional, que no se ajusta ni a la doctrina ni a la tesis emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: “IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”.

La recurrente alega que los artículos impugnados de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado violan este principio de igualdad, ya que de manera injustificada, introducen un trato a los particulares que es distinto al dado a la Administración Pública Federal, a pesar de que ambos, en el contexto de los procesos judiciales, se ubican en plano de igualdad, según lo establece el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta desigualdad se encuentra, según la recurrente, en el límite máximo injustificado que se establece respecto del monto a que se puede condenar a dicha administración pública por concepto de daño moral.

En su opinión, el legislador distorsionó el sentido del principio de igualdad y, en vía de consecuencia, al sentido de la justicia distributiva, pues en la práctica, el Estado, a pesar de ser solvente, es quien termina pagando menos, mientras que los particulares podrían ser condenados a pagar un monto indemnizatorio que rebasara el límite máximo establecido en favor del Estado, pues no cuentan con este “blindaje legal”. Lo anterior, afirma, pone a los particulares en una clara situación de desventaja.

Para la recurrente, una de las derivaciones del principio de igualdad consiste en el imperativo de tratar de manera desigual a los desiguales, el cual no se cumple por parte de los preceptos combatidos, pues los “desiguales, constituidos por los gobernados, por un lado, y entes públicos, por el otro, no son tratados conforme a sus naturales diferencias, habida cuenta de que la Administración Pública Federal tiene una solvencia y una posición económica mejor que la de los particulares, antes bien, dichas naturales diferencias fueron acentuadas por el legislador en la ley reclamada a favor del poderoso, a saber, el Estado, al haber establecido una injustificada limitante de responsabilidad por daño moral en favor de los entes públicos cuando los mismos tuvieran que indemnizar a algún gobernado por concepto de daño moral”.

La recurrente considera injustificada la razón dada por el legislador ordinario para establecer dicha limitante, pues el hecho, afirma, de que el Estado se presume solvente y tenga una situación económica compleja no implica que se le desvincule de la aplicación del artículo 1916 del Código Civil Federal, el cual obliga a los jueces a cuantificar la indemnización por concepto de daño moral, tomando en consideración la situación económica del condenado, pues el Estado cuenta, como todo justiciable, con el derecho al acceso a la administración de justicia imparcial, contenida en el artículo 17 constitucional, para evitar el temor que motivó la emisión de la norma impugnada, consistente en los posibles abusos de los particulares en sus reclamaciones.

Con base en lo anterior, la recurrente señala que, contrario a lo determinado por el juez de distrito, las normas impugnadas de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado violan los artículos 1° y 17 de la Constitución Federal. En apoyo de su argumento, cita la tesis emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD”. De esta tesis, la recurrente destaca el criterio según el cual sólo en forma excepcional pueden existir elementos de diferenciación jurídica entre las personas, siendo un caso justificado aquel por el cual se pretende compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

Alega que, a la luz de lo anterior, debe concluirse que el Estado nunca se ha encontrado en una situación de desventaja frente a los gobernados, por lo que no existe razón para que la ley reclamada compense u otorgue un trato preferente a la Administración Pública Federal. También cita la tesis emitida por la Segunda Sala, de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”.

La recurrente combate la forma en que el juez de distrito realizó el escrutinio de igualdad, pues, en su opinión, no realizó el estudio comparativo de los regímenes propuestos en la demanda inicial de amparo, sino que analizó si las normas impugnadas violan dicho principio basándose únicamente en el estudio del contenido de estas normas, lo cual metodológicamente es ilegal, pues era necesario analizar el trato diferenciado, en relación con el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles.

c) En su tercer concepto de agravio, la parte recurrente argumenta que resulta ilegal la determinación del juez de distrito de haber negado el amparo contra la resolución de la autoridad responsable de no abrir un periodo probatorio para determinar la magnitud del daño moral ocasionado a la parte quejosa, al ya haberse condenado a la Administración Pública Federal al monto máximo que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En opinión de la recurrente, contra lo determinado por el juez de distrito, el auto dictado por la autoridad responsable el cinco de noviembre de dos mil siete, mediante el cual determinó no abrir un periodo probatorio para acreditar el monto de indemnización que debía pagar la administración pública federal, es ilegal. Lo anterior, toda vez que, en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, se pasa por alto el contenido del artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que obliga a los jueces a abrir dicho periodo probatorio, previo a la emisión de la sentencia interlocutoria.

Con base en lo anterior, la recurrente también alega que es ilegal el auto emitido por la autoridad responsable el ocho de noviembre de dos mil siete, por el cual se responde la petición de la actora, en el sentido de que no procede la apertura de la etapa probatoria, al tenerse que estar a lo acordado en el anterior acuerdo.

La recurrente afirma que el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece la obligación de los jueces de abrir el periodo probatorio de diez días en los incidentes, cuando las partes así lo soliciten. Alega que el juez responsable, al no haber accedido a su petición de abrir dicha dilación probatoria, violó en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Señala que la garantía de audiencia consiste en la obligación de la autoridad de dar a conocer a los gobernados los hechos en que sustenten los actos privativos de bienes o derechos, así como la oportunidad correspondiente de probar y alegar lo conducente para desvirtuar dichos hechos. En su opinión, esta garantía fue violada en su contra, pues la autoridad responsable no le otorgó el derecho de probar lo que a su derecho convino, previo a la emisión de la resolución interlocutoria por la que se individualizó la indemnización por concepto de daño moral.

La recurrente alega que el auto emitido por la autoridad responsable, publicado el trece de noviembre del dos mil siete, por el cual se confirmó los autos del cinco y ocho de noviembre del mismo año viola los artículos 58, 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior, toda vez que la autoridad judicial responsable se negó a regularizar el procedimiento del incidente de ejecución de sentencia en el cual se actuaba, pues, insiste, su obligación era abrir el periodo probatorio solicitado por la parte actora.

**CUARTO.Materia de la revisión.** La parte recurrente formula tres agravios en la presente instancia: los dos primeros los dedica a combatir la decisión del juez de distrito, según la cual los artículos 1, 2 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no violan los principios constitucionales de igualdad y de administración de justicia, y a través del tercero combate la determinación de dicho juez de no haber declarado ilegal la actuación de la juez civil, por la cual no abrió, en el incidente de ejecución de sentencia, un periodo probatorio para determinar el monto de la indemnización por concepto de daño moral a que se había condenado a la Administración Pública Federal en la sentencia definitiva que puso fin al juicio civil ordinario principal.

Por su parte, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó reservar jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer sobre el planteamiento de constitucionalidad referente a la impugnación de los mencionados artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Respecto de dicho planteamiento, esta Sala estima necesario realizar una delimitación del estudio que en el próximo apartado se procede a realizar. Como se observa de la lectura conjunta de sus dos primeros agravios, la recurrente centra íntegramente la violación a los principios constitucionales de igualdad y de acceso a la justicia en la previsión establecida en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece “[l]a indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado”.

Lo anterior, toda vez que los argumentos de la recurrente se formulan para justificar esencialmente dos afirmaciones centrales: 1) el limite máximo al cual puede ser condenado el Estado por daño moral le otorga un blindaje legal injustificado que lo pone en ventaja respecto de los particulares, con los cuales comparte el carácter de justiciables, en los términos del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual no se justifica, pues el Estado no se ubica en una categoría de sujetos vulnerables que merezcan un trato preferencial, sino que, por el contrario, se ubica como la parte fuerte en la relación procesal respectiva y 2) dicho límite máximo se basa en un fin injustificado, consistente en evitar los abusos en los reclamos de los particulares, pues este blindaje legal, que puede producir en la realidad que los particulares sean condenados a pagar una indemnización que rebase el tope al cual se puede condenar al Estado, es injustificado, pues dicho abuso se evita con el derecho al acceso a la administración de justicia imparcial, establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Por su parte los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establecen lo siguiente:

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

**Artículo 2.** Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

Como se observa de su contenido, estos artículos establecen contenidos normativos que no están vinculados con el tope máximo a que puede ser condenado a pagar el Estado por concepto de daño moral. El artículo 1 de la ley referida establece el objeto de ese cuerpo normativo, consistente en reglamentar el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, así como detallar el alcance de los conceptos establecidos en dicha norma constitucional, como la “actividad administrativa irregular” y especificar las características de la responsabilidad extracontractual del Estado (directa y objetiva). Por su parte, el artículo 2 de la ley establece los sujetos de la ley (entes públicos federales), así como la disposición según la cual el cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberá realizarse conforme a dicha ley.

Con base en lo anterior, esta Sala considera que la materia reservada a esta Suprema Corte para su conocimiento se constriñe al estudio del segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial a la luz de los derechos constitucionales de igualdad y acceso a la administración de justicia y se debe excluir de la materia de análisis los artículos 1 y 2 de la ley.

**QUINTO. Estudio de fondo del asunto.** El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece lo siguiente:

**Artículo 14.** Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con (sic) la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Como se observa de su contenido, este artículo establece las reglas conforme a las cuales se deben calcular los montos de las indemnizaciones que debe pagar el Estado por la generación de tres tipos de daños: daños personales, daño moral, y el daño en caso de muerte.

La fracción I del artículo impugnado establece dos reglas referentes a los daños personales: 1) la indemnización se realizará con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo; 2) además de la anterior indemnización, el reclamante o causahabiente tiene derecho a la compensación de los gastos médicos erogados, de conformidad con lo que establezca la legislación laboral en materia de riesgos de trabajo.

La fracción II del mencionado precepto legal, impugnado en la presente instancia, establece dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe hacer el cálculo de la indemnización correspondiente de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización que el Estado deba pagar no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

Por último, la tercera fracción de la norma combatida establece una sola regla referente a los daños ocasionados en caso de muerte: el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

Como se señaló más arriba, la porción normativa impugnada por la recurrente es la fracción II del 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece dos reglas referentes al cálculo de los montos indemnizatorios procedentes en caso de daño moral. Dentro de estas reglas, la recurrente relaciona a la segunda, que establece que dichos montos indemnizatorios no pueden rebasar el límite pecuniario ahí señalado, la violación a los derechos constitucionales de igualdad y de acceso a la administración de justicia. La pretensión de la recurrente es que el cálculo de los montos indemnizatorios para la categoría de casos señalada sólo se realice con base en la primera de las reglas, establecida en el primer párrafo de la fracción II de dicha norma, esto es, exclusivamente de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal y en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por la reclamante.

Esto último es relevante, porque es necesario tener en consideración que la recurrente no pretende que no exista ningún tipo de criterio objetivo con base en el cual se deba calcular la indemnización generada en favor de los particulares en caso de que el Estado genere daño moral, sino que pretende, justamente, que estos criterios generales establecidos en la ley (los criterios establecidos en el Código Civil Federal y la valoración de los dictámenes periciales correspondientes) se apliquen objetivamente sin que medie un límite en cuanto a su ámbito de aplicación, esto es, sin que dichos criterios encuentren su tope en las veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

**Contexto legal del artículo impugnado.**

**1.** Previo a determinar si la segunda de las reglas establecidas en la segunda fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola los artículos 1 y 17 constitucionales, es necesario tomar en consideración el contexto legal en que se ubica.

En primer lugar, esta Sala considera necesario destacar las previsiones generales sobre el daño moral susceptible de ocasionarse por el Estado, que anteceden la regulación detallada sobre el cálculo de los montos indemnizatorios generados en caso de actualizarse dicho tipo de daño.

El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las condiciones que deben reunir todos los tipos de daños que puede ocasionar el Estado (materiales, personales y morales) para poder ser reclamados y, por tanto, generar la obligación del pago de una indemnización: 1) deben ser reales, 2) evaluables en dinero, 3) directamente relacionados con una o varias personas y 4) desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.[[1]](#footnote-1)

El artículo 3 de la ley de la materia establece que el Estado no tiene la obligación de indemnizar a los particulares en los siguientes casos: 1) casos fortuitos, 2) de fuerza mayor y 3) los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, 4) aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y 5) en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.[[2]](#footnote-2)

Adicionalmente, el artículo 1 de la ley, en desarrollo del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, establece que sólo los daños ocasionados por la “actividad administrativa irregular” generan la responsabilidad patrimonial del Estado. La actividad administrativa irregular debe entenderse, según este precepto legal, como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.[[3]](#footnote-3)

El artículo 28 de la ley establece que en el supuesto de que exista participación de los afectados en la lesión cuya reparación se solicita, la proporción cuantitativa de lo anterior se deducirá del monto de la indemnización total.[[4]](#footnote-4)

Respecto de los recursos presupuestarios de los cuales se deben derivar las indemnizaciones, el artículo 5 de la ley de la materia establece que su entrega se realizará conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, se establece que en la fijación de los montos de las partidas presupuestales deben preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.[[5]](#footnote-5)

Sobre este mismo aspecto, el artículo 8 de la ley prescribe que las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado, en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.[[6]](#footnote-6)

Por lo que respecta al abuso que pueda existir en las acciones o reclamaciones interpuestas contra el Estado, el artículo 10 de la ley establece que los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones contempladas en ese cuerpo normativo.[[7]](#footnote-7)

El artículo 12 de la Ley establece que las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.[[8]](#footnote-8)

De los anteriores contenidos normativos, se desprende que el legislador federal estableció una serie que reglas que restringen las posibilidades de existencia de los reclamos de los particulares por los daños ocasionados por el Estado (incluido el daño moral), así como una serie de reglas que disciplinan las modalidades de las indemnizaciones generadas por dichos daños con el fin de evitar consecuencias perjudiciales en las arcas del Estado.

**a) Límites a los reclamos de los particulares contra el Estado.** Según se dispone en la ley de la materia, no cualquier tipo de daño que resientan los particulares por el Estado puede ser objeto de un reclamo frente a éste. Dentro del universo de posibilidades, sólo merecen tener un trámite jurídico aquellas que reúnan los siguiente cuatros requisitos: 1) deben ser reales, 2) evaluables en dinero, 3) directamente relacionados con una o varias personas y 4) desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Adicionalmente, debe señalarse que no todo tipo de daño que reúna los anteriores requisitos puede reclamarse al Estado, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución, pues dicha norma constitucional delimita la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos daños que son generados por motivo de su “actividad administrativa irregular”. Este tipo de daños, generados por esa específica causa —la actividad administrativa irregular— debe entenderse, según lo ha determinado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, como aquel que se define por dos notas: 1) se trata de un daño que el particular no tiene el deber de soportar y 2) se genera por 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.[[9]](#footnote-9)

Asimismo, existen cuatro categorías de casos que se encuentran excluidos de la posibilidad de reclamarse al Estado: 1) casos fortuitos, 2) casos de fuerza mayor, 3) daños y perjuicios provocados por hechos o circunstancias que no se hayan podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su realización y 4) aquellos en los que el solicitante sea el único causante del daño.

Respecto del trámite de los daños que sean admitidos —a condición de acreditar cada uno de estos requisitos y que no se encuentre en alguna de las categorías de casos por los que el Estado no es patrimonialmente responsable—, el legislador estableció una obligación de las autoridades que busca evitar la temeridad y abuso de los particulares en obtener una indemnización: los entes públicos deben denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de alguna de las indemnizaciones contempladas en la ley de la materia.

En consecuencia, se concluye que no sólo existen *limites internos* a la acción o reclamo de los particulares, consistentes en requisitos derivados de una concepción jurídica determinada de “daño” —causado por la actividad administrativa irregular del Estado, que sea real, evaluable en dinero, individualizado en una o varias personas y desigual al que pudiera afectar al común de la población y que sea imputable al Estado; excluyéndose de lo anterior los casos fortuitos, de causa mayor, aquellos que hubieran sido producidos únicamente por el solicitante y aquellos que no hubieran podido evitarse—, sino que también se faculta a la autoridad para vigilar y denunciar ante la autoridad competente los casos en que se constate actos fraudulentos de los particulares en la presentación de reclamos que no cumplan dichos requisitos.

**b) Modalidades de las indemnizaciones y la protección del erario federal.** En primer lugar, las indemnizaciones se informan por un principio que las delimitan dentro de un plano objetivo: las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral. Lo anterior implica que la autoridad aplicadora de la ley debe individualizar las indemnizaciones que se generen por la actualización de la responsabilidad del Estado para lograr estrictamente la consecución de un fin: la reparación integral del daño. En otras palabras, la autoridad aplicadora no está facultada para determinar indemnizaciones en contra del Estado que rebasen dicho límite.

Con base en este principio, se deriva la consecuencia que se actualiza en caso de que en la producción del daño reclamado exista una participación del reclamante, consistente en que la proporción cuantitativa de dicha participación se deducirá del monto de la indemnización total.

El contexto legal dispone que una vez que la autoridad aplicadora haya individualizado las indemnizaciones a que tienen derecho los particulares, el pago de los montos correspondientes debe realizarse tomando en consideración las posibilidades presupuestales del Estado y basarse en el principio de la planeación, con el cual se evite la afectación negativa en la función social del Estado. Lo anterior se estructura en dos reglas: 1) el pago se sujeta a las posibilidades presupuestarias del año fiscal correspondiente, por lo que las indemnizaciones que no se hayan podido pagar en un año, deberán pagarse en el siguiente y 2) no se debe afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

**2.** En el caso concreto de las indemnizaciones por daño moral, el principio según el cual el pago de éstas debe corresponder a la reparación integral del daño, se individualiza, según lo dispone la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en los criterios del Código Civil Federal, cuya aplicación debe motivarse en los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. Por tanto, es necesario traer a colación las disposiciones relevantes de dicha legislación.

Los artículos del Código Civil Federal que regulan el daño moral son los 1916 y 1916 bis, los cuales establecen literalmente lo siguiente:

**Artículo 1916.** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;

II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;

III. El que presente denuncias o querellas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y

IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.

**Artículo 1916 Bis.** No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

En ningún caso se considerarán ofensas al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo.

Como se observa de su contenido, estos artículos regulan varios aspectos relacionados con el daño moral: su definición, su compatibilidad con la existencia de otro tipo de daños y responsabilidades, los criterios de cuantificación de la indemnización correspondiente, y las modalidades y consecuencias de este tipo de daño cuando se vincule con la difusión de información y con la expresión de ideas y opiniones.

De entre estas previsiones, conviene destacar las siguientes.

El daño moral se define como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Debe entenderse que existe tipo daño cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

En la primera de las disposiciones transcritas, se establece la consecuencia que se produce cuando se actualiza un supuesto actualizador del daño moral: debe darse la reparación mediante una indemnización en dinero, que es independiente al que se haya causado en una dimensión material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual.

Especialmente relevante para este caso es la forma en que se dispone en el mismo precepto legal la forma de individualizar la indemnización correspondiente: tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la victima, así como las demás circunstancias del caso. Asimismo, se establece una modalidad de la indemnización en el caso de que el daño moral haya recaído en el decoro, honor, reputación o consideración de la víctima: el juez ordenará, a petición de dicha víctima, y con cargo del responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos convenientes.

**Análisis constitucional.**

**1.** Habiendo aclarado el contexto legal en que se ubica la disposición impugnada, se procede a determinar si su contenido viola la Constitución Federal. En este punto, es necesario realizar una delimitación del alcance de la litis, a la luz de los argumentos contenidos en los agravios, así como del parámetro de control que utilizará esta Sala.

La parte recurrente alega de manera destacada una violación al principio de igualdad, sobre la base de que, en su opinión, se establece un límite a la responsabilidad patrimonial del Estado que los particulares no tienen. Sin embargo, lo anterior debe analizarse conjuntamente con su argumentación según la cual el legislador está obligado a permitir que el Estado asuma toda su responsabilidad —sin límites establecidos— de los daños provocados por sus órganos, pues no debe existir un “blindaje legal” que impida a los particulares afectados acceder a la compensación integral que el Estado debe pagar, en la forma en que lo hacen los particulares. De la conjunción de estas dos afirmaciones, debe concluirse que la quejosa alega que la norma legal restringe indebidamente su derecho a acceder a una indemnización con motivo de los daños provocados por el Estado, pues el límite sobre la misma no permite su determinación de conformidad con el daño originalmente provocado —de ahí la parcialidad alegada—, el cual tiene fundamento en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución, es decir, para la quejosa, el límite establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado restringe el derecho subyacente al límite que establece.

Lo anterior, implica que la recurrente no sólo hace descansar la inconstitucionalidad del límite establecido en el precepto legal combatido en un *hecho externo* a su contenido —que este límite no se establece en la norma diversa que regula la responsabilidad patrimonial de los particulares—, sino también en un *hecho interno* a dicha norma: el límite referido en sí mismo, en la forma en que está establecido, es violatorio de la Constitución.

El artículo 79 de la Ley de Amparo faculta a los jueces constitucionales a corregir los preceptos constitucionales citados por las partes, así como a analizar en su conjunto todos sus razonamientos para resolver la cuestión efectivamente planteada.[[10]](#footnote-10)

Con base en lo anterior, esta Sala observa que la recurrente afirma que la norma impugnada viola, en realidad, dos derechos constitucionales: 1) el de igualdad, establecido en los artículos 1 y 13 de la Constitución Federal y 2) el de recibir una indemnización por el daño ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, establecido en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

No es obstáculo a lo anterior el hecho de que la recurrente afirme que el artículo impugnado viola también el artículo 17 constitucional, por el hecho de que el mismo introduce un esquema de parcialidad en favor del Estado, pues esta aseveración debe entenderse a la luz de su argumentación anterior, esto es, la referida parcialidad la hace descansar en el establecimiento de un límite injustificado que impide a los particulares recibir en toda su integridad la indemnización correspondiente.

**Derecho a una indemnización por los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado.**

Esta Sala considera **fundado** y suficiente para otorgar el presente amparo la argumentación de la quejosa, por la cual afirma que el artículo 14, fracción II, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal. Este precepto constitucional establece lo siguiente:

**Artículo 113**. […]

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

Como se observa de su contenido, el artículo 113 de la Constitución Federal establece que el Estado tiene una responsabilidad objetiva y directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. Correlativo a esta obligación, este precepto constitucional establece el derecho de los particulares a recibir una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En el presente asunto, la porción de la norma constitucional que se alega violada por el precepto legal combatido es aquella que establece que los particulares tienen el derecho “a recibir una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

**1.** Para poder analizar el aserto de la recurrente, es necesario traer a colación las consideraciones realizadas por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 903/2008, el doce de noviembre de dos mil ocho por unanimidad de cinco votos, en los cuales se interpretó el derecho de las personas contenido en la porción de la norma constitucional citada.

En aquella ocasión, esta Sala determinó que la indemnización que se debe determinar con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado **es un derecho constitucional sustantivo**:

A juicio de esta Sala, por tanto, la interpretación del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal debe realizarse teniendo en cuenta que el citado precepto pone el énfasis de su regulación en el **derecho de los particulares de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado**. La base en que el Constituyente Permanente asentó este derecho es la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado **directa y objetiva**. Sin embargo, el propósito normativo de esta figura se encuentra invariablemente en consagrar una prerrogativa a favor de los particulares a un “derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.[[11]](#footnote-11)

Esta Sala determinó que de esta premisa se desprenden tres consecuencias: 1) el ámbito espacial de validez de este derecho se extiende a todos los órdenes jurídicos del Estado mexicano, “dándoles a sus titulares el derecho de exigir su contenido de forma inmediata y directa a cualquiera los órganos de gobierno de cualquiera de los órdenes jurídicos parciales”, 2) este derecho tiene un ámbito material propio que no puede ser limitado por el legislador ordinario al desplegar sus facultades de creación normativa y 3) establece una obligación de las autoridades de encauzar sus potestades públicas, entre ellas, la de configuración normativa, para asegurar que sus titulares disfruten la totalidad de la extensión del derecho constitucional:

Como sucede con otros derechos constitucionales, el ámbito espacial de validez del segundo párrafo del artículo 113 constitucional transciende a todos los órdenes jurídicos parciales —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, dándoles a sus titulares el derecho de exigir su contenido de forma inmediata y directa a cualquiera de los órganos de gobierno de cualquiera de los órdenes jurídicos parciales.

[…]

De igual manera, este derecho constitucional, como los otros, tiene un ámbito material propio que no puede ser limitado por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etc.), por lo que su extensión debe ser tutelada justo en la forma en que es previsto en la norma constitucional.

[…]

La consecuencia normativa que tiene este precepto constitucional, por tanto, no es la delimitación de esferas competenciales concretas, sino aquella que impone de manera principal una norma constitucional que establece un derecho: consagrar una prerrogativa que, por una parte, se establece como un límite material a la actuación de las autoridades públicas y, por el otro, la obligación de éstas de encauzar sus potestades públicas, entre ellas, la de configuración normativa, para asegurar que sus titulares disfruten la totalidad de la extensión del derecho constitucional garantizado.[[12]](#footnote-12)

Debe destacarse la conclusión de esta Sala, realizada en aquella ocasión, según la cual “el contraste de las normas secundarias con el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal es un análisis que preferentemente se centra entre normas de contenidos sustantivos. Dado que el citado precepto constitucional establece un derecho sustantivo y no una delimitación competencial específica, las violaciones que se podrían generar en su contra están vinculadas, en su mayoría, con la determinación de si tales normas secundarias obstaculizan o no el disfrute de la extensión mínima que la Constitución garantiza”.[[13]](#footnote-13)

Por otra parte, esta Sala ha determinado que los derechos constitucionales no son absolutos y, por tanto, todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria, sino que debe basarse en razones jurídicas que pasan por la constatación de tres pasos en sede de jurisdicción constitucional a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) debe ser una regulación necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) debe ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.[[14]](#footnote-14)

Esta Sala concluye que este escrutinio establecido para analizar la regularidad de las restricciones a los derechos fundamentales debe utilizarse en el presente caso para analizar si el límite establecido en el artículo impugnado viola el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Federal.

Como se señaló párrafos más arriba, el derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado es un derecho sustantivo con rango constitucional, el cual puede ser reclamado directamente por sus titulares (todas las personas), respecto del cual los órganos del Estado deben asumir dos actitudes: 1) en el ejercicio de sus facultades de creación normativa no deben restringir arbitraria y desproporcionadamente la extensión de su ámbito material y 2) deben desplegar sus potestades públicas para tutelar el contenido del derecho.

Debe aclararse que el límite establecido en el precepto legal combatido se refiere a un específico tipo de daño producido por el Estado: el daño moral. Este tipo de daño debe incluirse dentro del ámbito de protección del régimen constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado, pues la ley reglamentaria del artículo 113, segundo párrafo constitucional, establece que el derecho a la indemnización se genera para reparar tres tipos de daños: el material, el personal y el moral. Así, se desprende de lo dispuesto por los artículos 4 y 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

**Artículo 4.** Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

**Artículo 12.** Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

Por tanto, al tratarse el daño moral de un supuesto generador del derecho a la indemnización de los particulares, cuando se provoque con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, es claro que su regulación se debe someter a las exigencias del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Sin embargo, como también se señaló, los derechos constitucionales no son absolutos, sino que todos admiten restricciones, las cuales deben ser reguladas de manera justificada. En el caso concreto, la justificación del límite establecido en la norma impugnada al derecho de los particulares a recibir una indemnización con motivo del daño moral producido por la actividad administrativa irregular del Estado, debe analizarse con base en el escrutinio señalado.

**2.** En primer lugar, es necesario constatar si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida. Este primer requisito lo satisface la norma impugnada.

Como se señaló más arriba, la distinción combatida consiste en establecer un límite a las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genere daño moral.

Por su parte, el límite a los montos a los que puede ser condenado el Estado a compensar a los particulares es un contenido constitucionalmente permitido de manera expresa. El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal establece que “[l]a responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Por tanto, el establecimiento de límites a las indemnizaciones a las que tienen derecho los particulares con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado es un objetivo constitucionalmente explícito, cuya regulación se delega al legislador ordinario.

Sin embargo, los límites que establezca el legislador a las indemnizaciones deben de tener una finalidad ulterior, pues es claro que dichos límites pueden llegar a restringir el ámbito protector del derecho constitucional a la responsabilidad patrimonial del Estado, establecido en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, cuyo núcleo esencial no puede restringirse por el legislador ordinario, como lo determinó esta Sala al resolver el referido amparo en revisión 903/2008. En este asunto se determinó, se insiste, que el legislador ordinario no debe restringir injustificadamente la extensión del derecho de los particulares a recibir una indemnización con motivo de los daños producidos por la actividad administrativa irregular del Estado.

En consecuencia, dado que el derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado es un contenido constitucional cuya extensión debe tutelarse en favor de los particulares, es claro que cuando el legislador establezca límites a dicha responsabilidad, restringiendo el alcance de dicha figura, debe basarse en una finalidad justificada.

La finalidad del legislador en establecer el límite de la indemnización a la que puede ser condenado el Estado en veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se manifestó de la siguiente manera en la exposición de motivos presentada por un grupo de senadores de la LVIII legislatura del Congreso de la Unión:

Como ya se adelantó en páginas anteriores en relación con el tope máximo de las indemnizaciones que debe pagar el Estado con motivo de los daños morales que cause, cabe agregar que dicha cifra se ha establecido en la presente iniciativa tomando en consideración que el artículo 1916 del Código Civil Federal prevé que el monto de la indemnización lo determinará el juez, tomando en cuenta diversos criterios dentro de los cuales menciona la situación económica del responsable.

Sin embargo, si el sujeto pasivo o responsable de la relación jurídica fuese el Estado, para el juzgador resultaría sumamente difícil determinar la situación económica de un ente complejo como es éste, por lo que cuando el Estado resultara responsable patrimonialmente por daño moral, sería inequitativo aplicarle el criterio señalado en el Código Civil Federal a efecto de fijar el monto de la indemnización que deba cubrir, ya que tomando en cuenta la dificultad que existe para determinar su capacidad económica y ante la circunstancia de que el Estado se presume siempre solvente, la víctima podría aprovechar esta situación para reclamar injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado.

Como se observa de su contenido, el legislador ordinario, con la norma impugnada pretendió establecer un límite a la aplicación de uno de los criterios individualizadores de las indemnizaciones correspondientes, establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal: la situación económica del responsable. El fin buscado por el legislador es evitar que los particulares, ante la premisa de que el Estado siempre se presume solvente, aproveche la situación para reclamar injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado.

Con base en lo anterior, se concluye que el fin buscado por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reúne las características de ser objetivo y constitucionalmente válido. El establecimiento de un límite en las indemnizaciones a las que tienen derecho los particulares perjudicados por un daño moral es un fin expresamente establecido en la parte final del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal. La determinación concreta de dicho límite para evitar el reclamo injustificado de indemnizaciones excesivas por parte de los particulares, por otra parte, es una motivación igualmente válida, pues pretende encauzar las medidas compensatorias exclusivamente en favor de los particulares que de manera justificada tienen derecho a una indemnización proporcionada por la generación de un daño moral, en los términos de la legislación correspondiente.

En segundo lugar, es necesario analizar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador. Para que la distinción normativa introducida por la norma impugnada supere este segundo paso, es necesario que constituya un medio necesario para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que se acredite una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. **Esta Sala considera que la norma impugnada no satisface este segundo requisito, por las siguientes razones.**

Como se señaló en el punto anterior, el fin de la norma impugnada es establecer un límite a las indemnizaciones a las cuales puede ser condenado el Estado. Este límite se estableció por el legislador ordinario para la consecución de un objetivo: evitar que los particulares, aprovechando la solvencia jurídica del Estado, reclamen injustificadamente el pago de indemnizaciones excesivas a cargo del Estado.

Por tanto, la conclusión a constatar es la siguiente: **el límite máximo de veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en las indemnizaciones que debe pagar el Estado con motivo del daño moral que ocasione efectivamente ¿es una medida eficaz para evitar la existencia de reclamos injustificados por los particulares y la emisión de indemnizaciones excesivas contra el Estado?**

Como se desprende del contexto legal que regula la responsabilidad patrimonial del Estado, en el cual se regula el daño moral producido por el Estado, existen medidas que son suficientes por sí mismas para evitar la interposición de reclamos injustificados y la existencia de indemnizaciones excesivas, que se vinculan más con la estructura general del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, que con el límite máximo de las indemnizaciones a que se puede condenar a éste.

Previo a comprobar lo anterior, es necesario aclarar que las notas de “injustificados” y de “excesivos” con las que el legislador califica a los “reclamos” y a las “indemnizaciones”, respectivamente, que se quieren erradicar con el límite establecido en el precepto legal combatido deben entenderse como características referidas a la desviación u obstaculización de los objetivos de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos en que se implementó en la ley respectiva. Lo anterior es así, pues en la referida exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el legislador identificó una serie de fines que pretendió satisfacer con la implementación de las normas de la ley, cuyo incumplimiento o vulneración, otorgan sentido a los adjetivos “injustificado” y “excesivo”.

Así, en la exposición de motivos, se señaló que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado respondía a dos principios generales: 1) el primero según el cual no puede haber daño sin reparación, a menos que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños y 2) el de solidaridad social, que aconseja que las cargas que conlleva la convivencia social se repartan entre sus integrantes:

La afirmación anterior, en gran medida, encuentra sustento en el principio de que no puede haber "daño sin reparación" a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños. Entre los principios fundamentales que inspiran esta institución se encuentra el de la "solidaridad social", por virtud del cual se acepta que las cargas que conlleva la convivencia social deben repartirse entre sus integrantes.

En un plano posterior, el legislador señaló que las finalidades del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado se pueden subdividir en tres: 1) cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano, 2) elevar la calidad de los servicios públicos y 3) profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social:

Por tanto, la adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa como se propone en la presente iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene como principales finalidades:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;

- Elevar la calidad de los servicios públicos, y

- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

Finalmente, en su exposición de motivos, el legislador señaló que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado busca traducirse en la realidad en la reparación de la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos, así como en hacer más eficientes los servicios públicos:

El sistema que se propone en la presente iniciativa busca menos identificar culpable que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos; no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública, como se ha dicho y establecido con éxito en otros países.

Por tanto, por “reclamo injustificado de los particulares” debe entenderse aquel reclamo que no se puede justificar en los fines de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado —cumplir con un imperativo de justicia, elevar la calidad de los servidores públicos y profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado—; mientras que por “indemnización excesiva” debe entenderse aquella cuya individualización no se realice de conformidad con el principio según el cual debe existir reparación cuando exista un daño que no se debe soportar jurídicamente y, en términos generales, aquellas que no respondan al principio de solidaridad social.

Aclarado lo anterior, se procede a analizar la instrumentalidad de la medida legislativa impugnada.

Esta Sala estima que el establecimiento de un límite máximo al monto de indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por la ocasión de un daño moral no tiene una incidencia directa en la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares que acceden a su trámite jurídico ni tampoco una influencia, al menos directa y determinante, en la individualización especifica de las indemnizaciones que, en su caso, proceda.

La depuración de los reclamos de los particulares —para lograr que sólo se admitan a trámite los justificados— se puede lograr a través del establecimiento de requisitos de fondo y forma a las modalidades de formulación de los reclamos de los particulares, así como a través de facultades de control de la autoridad sobre la veracidad y autenticidad de los elementos sobre los que se basan dichos reclamos; por su parte, las indemnizaciones excesivas se evitan con el establecimiento de criterios individualizadores que vinculen a la autoridad aplicadora en su determinación, para buscar la proporcionalidad de la reparación o compensación correspondiente.

Lo anterior es así, ya que los “reclamos injustificados” como las “indemnizaciones excesivas” son dos aspectos, cuya supresión, se logra a través de la regulación de los rasgos estructurantes del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyos resultados dependen de las facultades de las autoridades encargadas de su aplicación y no de la conducta espontánea de los particulares. En otras palabras, si llegaran a existir reclamos injustificados de los particulares no es porque no exista un límite en las indemnizaciones a que pueden tener derecho, sino porque existe una estructura de procedencia que permite esta situación; si llegaran a existir indemnizaciones excesivas no es por una falta de un límite máximo, sino porque no existe un esquema de criterios individualizadores que vinculen a la autoridad a decretar una indemnización proporcional y justa.

Esta conclusión se corrobora si se toma en consideración que la existencia de un límite máximo no suprime en la práctica que los particulares interpongan reclamos injustificados, ni que los jueces decreten indemnizaciones excesivas, porque estas situaciones dependen de los requisitos y condiciones que deben reunirse para formular un reclamo justificado, así como del establecimiento de criterios individualizadores que deba aplicar la autoridad para determinar una indemnización concreta.

Habiendo aclarado que el establecimiento de un límite máximo de los montos de las indemnizaciones a que se puede condenar al Estado no incide ni en la calidad de los reclamos de los particulares ni en la objetividad o arbitrariedad de su individualización, ahora se procede a demostrar que el fin de la norma impugnada se satisface con la existencia de otras medidas ya existentes en la ley, con lo cual se acredita que la medida legislativa impugnada es innecesaria.

**a) Medidas establecidas contra los reclamos injustificados de los particulares.** Como se señaló con anterioridad, la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares al Estado por su responsabilidad patrimonial se logra regulando la estructura general del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Específicamente, la consecución de este objetivo se logra estableciendo requisitos de procedencia (tanto de fondo como de forma) en dichos reclamos.

Como se constató al exponer el contexto legal al inicio del estudio de fondo del presente asunto, la procedencia de los reclamos de los particulares se estructura íntegramente para que estos acrediten a la autoridad aplicadora los elementos constitutivos del tipo jurídico de “daño” generador de la responsabilidad patrimonial del Estado: se debe acreditar que se reclama un daño ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, el cual debe ser evaluable en dinero, individualizado en una o varias personas y desigual al que pudiera afectar al común de la población y que sea imputable al Estado. Todos aquellos reclamos que no acrediten estos elementos no podrán tener un trámite jurídico. Por otra parte, se establecen otras categorías de casos que tampoco se consideran generadores de la responsabilidad patrimonial del Estado: casos fortuitos, casos de fuerza mayor, aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Con base en lo anterior, se debe concluir que el legislador ha abordado el problema de los reclamos injustificados de los particulares a través de la estructuración de un esquema de procedencia, cuyos elementos se deben acreditar ante la autoridad, que aseguran que las indemnizaciones efectivamente decretadas sean consecuencia de un daño que se ajusta a los parámetros constitucional y legal, dentro de los cuales los reclamos de los particulares se consideran justificados. En este sentido, si llegaran a existir en la realidad reclamos injustificados de los particulares, será por un problema de aplicación de las normas ya existentes y no por una falta de regulación.

Finalmente, el legislador estableció una medida adicional para asegurar que los particulares no formulen reclamos injustificados contra el Estado, además de la estructura de procedencia señalada, consistente en la obligación de la autoridad aplicadora de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones contempladas en ese cuerpo normativo.

**b) Medidas establecidas contra las indemnizaciones excesivas.** La principal medida establecida por el legislador para evitar el establecimiento de las multas excesivas son los criterios a que se vinculó a la autoridad aplicadora para individualizar las indemnizaciones que deba pagar el Estado. En este sentido, la autoridad aplicadora tiene a su cargo la responsabilidad de que las multas no sean excesivas. Lo anterior lo debe garantizar determinándolas con base en un principio: las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño. En el caso del daño moral, la indemnización debe determinarse por la autoridad como un elemento de compensación, que la autoridad debe individualizar con base en los criterios establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

El artículo 1916 del Código Civil Federal establece que las indemnizaciones de los particulares deberán determinarse con base en la valoración de los siguientes criterios: los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Si bien es cierto que la situación económica del Estado siempre se presume solvente, esta Sala estima necesario aclarar que ello no implica que los jueces estén facultados para condenar a indemnizaciones excesivas, pues este criterio de solvencia económica, no es el que determina la cantidad de la indemnización, sino tan sólo indica que la indemnización se podrá pagar por el sujeto responsable. La cantidad de la indemnización, en cumplimiento del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño, se debe determinar no en función de la capacidad económica del sujeto actor, sino en función de la naturaleza del daño ocasionado: el resultado de la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad del sujeto responsable.

Adicionalmente, existe una medida que garantiza que las indemnizaciones que deba pagar el Estado se ajusten proporcionalmente al grado de causalidad de su actividad administrativa irregular en la generación del daño, previamente delimitado a través de los requisitos de procedencia: cuando exista una participación del particular en la generación de dicho daño, la proporción que corresponda a éste se deducirá del monto de la indemnización total.

La aplicación e interpretación de estos criterios individualizadores están asignados en la órbita de competencias de la autoridad aplicadora y, en este sentido, se considerara que las indemnizaciones que establezca no son excesivas si, por una parte, atiende a la compensación del daño creado y, por el otro, atiende al grado de causalidad real de la actividad administrativa irregular del Estado.

Por otra parte, cabe señalar que el legislador dispuso mecanismos de pago de las indemnizaciones que aseguran que las mismas no resulten excesivas, no respecto a su monto en relación con el daño real ocasionado, sino en relación con las posibilidades presupuestales del Estado. Lo anterior, pues se establece que los pagos de las indemnizaciones son susceptibles de planeación presupuestaria, basada en dos principios: 1) el pago se sujeta a las posibilidades presupuestarias del año fiscal correspondiente, por lo que las indemnizaciones que no se hayan podido pagar en un año, deberán pagarse en el siguiente y 2) no se debe afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en lo hasta ahora expuesto, se comprueba que el límite máximo de las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es instrumentalmente necesario para la consecución del fin legítimamente establecido por el legislador, pues no ayuda a evitar que los particulares no presenten reclamaciones injustificadas ni a que los jueces no establezcan indemnizaciones excesivas. Estos fines, sin embargo, se realizan eficazmente con dos medidas generales establecidas en la ley: 1) la estructura de procedencia de los reclamos que deben acreditar los particulares y 2) los criterios individualizadores de las indemnizaciones que deben aplicar la autoridad previamente para determinar su monto final.

En este plano de instrumentalidad, esta Sala considera, a mayor abundamiento, que la medida legislativa impugnada puede inclusive chocar con la consecución de los fines de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Como se retomó de la exposición de motivos, el legislador ordinario identifico tres finalidades de este cuerpo normativo: cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano, elevar la calidad de los servicios públicos y profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social. A su vez, estas finalidades se pueden reconducir, según se señaló en la misma exposición de motivos, a dos principios derivados del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal: 1) el principio de que quien ocasione un daño, respecto del cual no existe obligación de soportar, debe repararlo y 2) el de solidaridad social, que prescribe que las cargas de la convivencia social deben repartirse entre los integrantes de la sociedad.

Por su parte, el daño moral que produzca el Estado, como parte de su responsabilidad patrimonial, genera el derecho de los particulares a una indemnización determinada. Como es obvio, los fines de la ley se logran si la indemnización se determina para lograr la reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la ley de la materia, pues con ello se logran dos cosas: 1) que el particular tenga una compensación que sea proporcional al daño que resintió y 2) que el Estado interiorice un costo sobre su actuación irregular, que lo haga planear dicho costo en casos futuros. Ambos resultados redundan en la satisfacción del fin de justicia y del mejoramiento del servicio público que motivaron la emisión de la ley.

La cuantía de la indemnización, como se señaló, se determina principalmente en función del grado de responsabilidad del sujeto responsable y la naturaleza de los derechos lesionados (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal). La cuantificación de la indemnización con base en estos requisitos permite lograr la compensación integral del daño. Sin embargo, con el límite establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los daños cuyas indemnizaciones merezcan determinarse con una cuantía mayor, por las especificidades de los daños ocasionados, estarán tasados de una idéntica manera, es decir, sin importar las diferencias que existan en el grado de responsabilidad del sujeto responsable y la naturaleza de los derechos lesionados, todos los daños que merecerían una indemnización mayor generarán el derecho a una misma cantidad: veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Al ser ello así, es claro que en esta categoría de casos, al tener el Estado siempre que responder por una misma cantidad, produce dos consecuencias contrarias a los fines de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: 1) los particulares, ante el caso de un daño moral muy grave, deberán interiorizar el costo restante al límite establecido en la norma impugnada, lo cual implica que parte del daño ocasionado (aquel cuya compensación no se pudo determinar en relación con la entidad del daño y el grado de responsabilidad) deberá interiorizarse por el particular afectado. Ello implica que existirán parte de daños que no serán reparados por el sujeto responsable y 2) al quedar exento el restante del daño de una compensación proporcional a su gravedad y afectación, es decir, al no interiorizar el Estado los costos de sus acciones, ello produce que no tenga el incentivo de mejorar la calidad de sus servicios públicos.

Bajo estas premisas, se concluye que el límite establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al no contribuir a la consecución del fin constitucional de establecer una limitación que busque evitar la interposición de reclamos injustificados y la determinación de multas excesivas, esto es, no tener una utilidad en la consecución de un contenido constitucional, se constituye en una disposición que sólo limita negativamente los alcances del derecho constitucional de los particulares a recibir una indemnización por el daño moral generado por el Estado, lo cual es contrario, al segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

A mayor abundamiento, se debe señalar que la norma impugnada resulta contraria a las obligaciones internacionales que el Estado mexicano ha adquirido, en razón de que el establecer un limite a la reparación moral podría generar que con esa disposición de derecho interno se cumpliera parcialmente con lo ordenado por algún órgano internacional de protección de derechos humanos como reparación del daño.

Esto es así, porque de conformidad con el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado[[15]](#footnote-15), las sentencias de la Corte Interamericana y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en lo referente al cumplimiento de indemnizaciones que se ordenen por estos órganos, se rigen por lo establecido en el Capítulo II de la referida Ley, en donde se encuentra el artículo 14 impugnado.

Se debe tener en cuenta que el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

Ni en el artículo antes transcrito, ni en la jurisprudencia constante de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido un límite a la reparación moral o “reparación inmaterial” como actualmente es llamada en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en su jurisprudencia los criterios relativos a la naturaleza y alcances de la obligación de reparar[[16]](#footnote-16), y dentro de éstos el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo[[17]](#footnote-17), pero en ningún caso ha fijado un límite mínimo ni máximo para su otorgamiento, pues lo relevante cuando se ha causado un daño o el incumplimiento de una obligación internacional del Estado con motivo de la violación a los derechos humanos es volver las cosas al estado en que se encontraban, el restablecimiento de la situación anterior y de no ser esto posible, determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados[[18]](#footnote-18) al surgir el deber de reparar[[19]](#footnote-19). Esto es, ante la existencia del daño nace el deber de repararlo adecuadamente[[20]](#footnote-20) sin pensar en límites presupuestarios o monetarios, sino en el daño causado y la falta de diligencia o negligencia del Estado para evitar la generación de ese daño.

La reparación debe, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido. El daño causado es el que determina la reparación, nunca un monto prefijado puede establecer de manera previa la afectación máxima que se puede sufrir.

Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como moral[[21]](#footnote-21). Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores[[22]](#footnote-22).

Los sufrimientos que las violaciones cometidas causaron a la víctima y a sus familiares, así como el cambio en las condiciones de vida y las restantes consecuencias de orden no pecuniario que éstos últimos sufrieron, no pueden ser establecidos por ley, pues en cada caso serán diferentes, y por ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples casos ha estimado pertinente fijar una cantidad, en equidad, como compensación por concepto de daños inmateriales[[23]](#footnote-23), pero nunca pensando en un límite, sino justamente evaluando el sufrimiento generado por las violaciones.

En este orden de ideas, si la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado será el medio por el cual se dará cumplimiento a las recomendaciones y sentencias que emitan los órganos interamericanos de derechos humanos, resulta evidente que el establecimiento de un tope máximo para la reparación moral o inmaterial, es contraria a la obligación que el Estado mexicano ha adquirido al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de manera específica por el contenido del artículo 63.1 de ésta; y con ello, la norma impugnada resulta contraria al artículo 133 de la Constitución Federal.

En este sentido, el párrafo segundo, de la fracción II, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es tanto contraria al derecho de origen nacional (artículo 113 constitucional), como al derecho de origen internacional (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En consecuencia, procede otorgar el amparo a la parte quejosa para que no se le aplique la regla establecida en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El efecto de que no se le aplique esta norma, en el caso concreto, consistirá en que el Juez Noveno de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal reponga el incidente de ejecución de sentencia, en los autos del juicio civil ordinario 121/2005-A, para que determine la indemnización que corresponde pagar a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, sin considerar el límite de veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, establecido en la norma impugnada, y calcule su cuantía basándose únicamente en los criterios establecidos en el artículo 1916 del Código Civil Federal y en consideración de los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

**SEXTO. Reserva de jurisdicción.** Finalmente, esta Sala estima necesario reservar jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Como se observa del contenido de su tercer concepto de agravio, la recurrente alega varias cuestiones de legalidad relacionados con la forma en que el juez civil federal de la causa tramitó el incidente de ejecución de sentencia. Dado que en cumplimiento de la presente resolución, el citado juez debe dejar insubsistente la resolución interlocutoria y volver a emitir otra sin considerar el límite establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es necesario que el Colegiado analice si existen las violaciones procesales señaladas por la recurrente en su tercer concepto de agravio respecto de dicho procedimiento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** y **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** contra el artículo 14, fracción II, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para que conozca de las cuestiones de legalidad planteados en el presente recurso, en los términos del último considerando de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE;** con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio A. Valls Hernández, contra el emitido por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Firman el Ministro Presidente de la Sala con el Ministro Ponente, y el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**P R E S I D E N T E:**

**MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ**

**P O N E N T E :**

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**DE LA PRIMERA SALA:**

**LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES**

En términos de lo previsto en los artículos 3°, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

DGS/KCJ

voto particular que formula el ministro josé de jesús gudiño pelayo en el amparo en revisión 75/2009, interpuesto por \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y otra.

El artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece la regla que debe seguir la autoridad judicial o administrativa para calcular el monto de la indemnización por daño moral.

La regla previene que el monto se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal (primer párrafo), pero que no podrá exceder de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (segundo párrafo).

Los criterios a los que hace referencia el precepto 14, fracción II, se encuentran en el artículo 1916, cuarto párrafo, del Código Civil Federal, que dispone que el monto de la indemnización por daño moral será fijado por el juez con base en cinco directrices: 1) la naturaleza de los derechos lesionados; 2) el grado de responsabilidad; 3) la situación económica del responsable; 4) la situación económica de la víctima, y 5) las demás circunstancias del caso.

Como se advierte, el segundo párrafo del 14, fracción II, modaliza lo previsto en el inciso 3. El cálculo se hará, sí sobre la base de los 5 criterios, pero en lo que atañe al establecido en el inciso 3, se previene un tope máximo:

***“ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:***

***[…]***

***II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.***

***La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y***

***[…]***

***ARTÍCULO 1916, CUARTO PÁRRAFO: El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.***

La parte quejosa sostiene que el establecimiento de un monto máximo supone un trato desigual en perjuicio de los particulares que reclamen el pago de daño moral al Estado.

El proyecto concede razón al planteamiento, con base en este argumento: hay una restricción indebida al derecho de reclamar indemnización por daño moral, puesto que no hay racionalidad entre los fines buscados y la medida legislativa instrumentada: si la finalidad de la restricción es evitar que al Estado le sean reclamadas indemnizaciones excesivas, la fijación de un tope máximo no tiene que ver con impedir tales reclamos:

***“Por tanto, la conclusión a constatar es la siguiente: el límite máximo de veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en las indemnizaciones que debe pagar el Estado con motivo del daño moral que ocasione efectivamente ¿es una medida eficaz para evitar la existencia de reclamos injustificados los particulares y la emisión de indemnizaciones excesivas contra el Estado?***

***[…]***

***Esta Sala estima que el establecimiento de un límite máximo al monto de indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por la ocasión de un daño moral no tiene una incidencia directa en la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares que acceden a su trámite jurídico ni tampoco una influencia, al menos directa y determinante, en la individualización específica de las indemnizaciones que, en su caso, proceda.***

***La depuración de los reclamos de los particulares –para lograr que sólo se admitan a trámite los justificados- se puede lograr a través del establecimiento de requisitos de fondo y forma a las modalidades de formulación de los reclamos de los particulares, así como a través de facultades de control de la autoridad sobre la veracidad y autenticidad de los elementos sobre los que se basan dichos reclamos; por su parte, las indemnizaciones excesivas se evitan con el establecimiento de criterios individualizadores que vinculen a la autoridad aplicadora en su determinación, para buscar la proporcionalidad de la reparación o compensación correspondiente”.***

Sobre esta base, el proyecto propone conceder el amparo para el efecto de que la condena al pago de daño moral se cuantifique sin considerar ese tope máximo, y se esté únicamente al contenido del numeral 1916, cuarto párrafo, del Código Civil Federal.

Ahora bien, no acepto la anterior solución porque en primer lugar, hay que advertir que, según se desprende de autos, en el caso concreto la parte quejosa obtuvo que el Estado fuera condenado al monto máximo al que se refiere el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto es, 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Evidentemente, la concesión del amparo, tal y como la propone el proyecto, llevaría a que el juez de la causa, eventualmente, fijara un monto menor o igual al ya obtenido.

En segundo lugar, me parece que la pregunta relevante para efectos de establecer si la regla del artículo 14, fracción II, es constitucional o inconstitucional no es la que se plantea en el proyecto, sino esta otra: ¿puede dejarse abierta, sin fijación de montos máximos, la indemnización a que puede ser condenado el Estado?

Esta es la pregunta que debemos formularnos como tribunal constitucional.

No está en tela de juicio determinar si es o no un derecho reclamar la responsabilidad del Estado; tampoco lo están las razones que en específico hubiere dado el legislador ordinario para sustentar la norma por él emitida. Está en tela de juicio determinar si este derecho, en el caso específico del daño moral, puede dejarse abierto y sólo en manos de la discrecionalidad del juez.

Y creo que no. El legislador puede válidamente establecer límites al monto de la indemnización. Así se lo autoriza la parte final del artículo 113 constitucional: “Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, *límites* y procedimientos que establezcan las leyes”.

¿Puede dejarse abierta, sin fijación de montos máximos, la indemnización a que puede ser condenado el Estado? No, y la razón de esto está en que el Estado, si bien solvente para todos los efectos legales, no puede ver menoscabadas sus arcas con base en condenas excesivas, fijadas únicamente al arbitrio del juez (que es lo que ocurriría de aplicar sin más el artículo 1916, cuarto párrafo, del Código Civil Federal). Es necesario poner un límite al poder discrecional del juzgador en este ámbito (y esta razón fue la que expuso el legislador en los trabajos legislativos).

Entonces, las preguntas que siguen a la anterior son estas: ¿cualquier monto máximo puede ser fijado? ¿El límite de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal es un límite adecuado?

Es claro que no cualquier monto máximo puede ser fijado por el legislador. Un monto máximo muy menor (pongamos por ejemplo, 10 días de salario mínimo) sería inconstitucional por impedir el cumplimiento de la finalidad del derecho previsto en el artículo 113 constitucional. La finalidad de este derecho es la de hacer que los particulares afectados por la actividad irregular del Estado vean compensado el daño sufrido en sus vidas. Menudo derecho aquel que derivara en el pago de una indemnización significativamente menor al daño causado.

Así, el juicio de constitucionalidad del artículo 14, fracción II, de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, debe hacerse sobre una base diferente. El establecimiento de un monto máximo no supone un trato desigual en perjuicio de los particulares que reclamen el pago de daño moral al Estado, y en todo caso lo que debe examinarse es si ese monto resulta adecuado o es bajo y, por ende, implica el incumplimiento de la finalidad del mandato constitucional que ordena el resarcimiento del daño producido por el Estado.

Por estas razones, no acepto la solución adoptada por la mayoría.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.**

En términos de lo previsto en los artículos 3°, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

1. Artículo 4. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 3. Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

   Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículo 28. En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 5. Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

   Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

   En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículo 8. Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 10. Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artículo 12. Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tesis de jurisprudencia 42/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 722 del tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “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. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.” [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver foja 38 de la referida resolución. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver fojas 38 y 39 de la mencionada resolución. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver foja 40 de la resolución. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tesis aislada LXVI/2008, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 462 del tomo XXVIII (julio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación, de contenido: “RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

    Amparo en revisión 173/2008. \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. [↑](#footnote-ref-14)
15. Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Cfr.* *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párrs. 25 a 27; *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 107, y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 199; *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 186. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ese Tribunal ha establecido que el daño inmaterial “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84; *Caso Ticona Estrada y otros,* párr. 126, y *Caso Valle Jaramillo y otros,* párr. 219. [↑](#footnote-ref-17)
18. 16 *cfr. Caso Ivcher Bronstein*, Sentencia de 6 febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 178; *Caso Baena Ricardo y otros*, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 202; y *Caso Tribunal Constitucional*, Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 119*.* [↑](#footnote-ref-18)
19. *Cfr.* Corte Permanente de Justicia Internacional, *caso Chorzów,* PCIJ reports, Ser. A, núm 17, 1928, p.4. [↑](#footnote-ref-19)
20. *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25; *Caso Ticona Estrada y otros,* párr. 106, y *Caso Valle Jaramillo y otros,* párr. 198. [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 63. [↑](#footnote-ref-21)
22. 19 *Cfr. Caso Blake. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 34; *Caso Castillo Páez*. *Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, párr. 53; y *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 43. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Cfr.* *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84; *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 242; y *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, *supra* nota 13, párr. 239; *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 130. [↑](#footnote-ref-23)