

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como voto particular formulado por el Ministro Juan N. Silva Meza.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2008
PROMOVENTE: COMISION DE DERECHOS
HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

MINISTRO PONENTE: JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO

SECRETARIO: MIGUEL BONILLA LOPEZ

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de mayo de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 121/2008, y;

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, normas impugnadas y autoridades emisoras. Por escrito presentado el veinte de noviembre de dos mil ocho en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitido al día siguiente a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Emilio Alvarez Icaza Longoria, en su carácter de Presidente y representante legal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la **invalidez de las normas contenidas en los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal**, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

Señaló como **órganos que emiten y promulgan las normas impugnadas**, respectivamente, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (IV Legislatura) y al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO. Artículos constitucionales que el promovente señaló como violados. Los artículos 1o., 21, 22, 102, apartado B, 113 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Admisión y trámite. Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal bajo el número 121/2008 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

El Ministro instructor por auto de veinticuatro de noviembre siguiente, admitió a trámite la demanda y ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno ambos del Distrito Federal para rendir sus informes, y al Procurador General de la República para formular su opinión.

CUARTO. Informes de las autoridades que emiten y promulgan la norma impugnada. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de Víctor Hugo Círiga Vásquez, diputado presidente de la Comisión de Gobierno de dicho órgano legislativo, rindió su informe mediante escrito presentado el dos de enero del año en curso, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

León Javier Martínez Sánchez, en su carácter de Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, rindió informe en representación del Jefe de Gobierno, mediante escrito presentado el cinco de enero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

Los dos entes apoyaron la constitucionalidad de las normas impugnadas.

QUINTO. Alegatos de las partes. Margarita del Rosario Laparra Chacón, en su carácter de Coordinadora de Asuntos Jurídicos y apoderada legal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, presentó alegatos mediante escrito presentado el quince de enero siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

Beatriz Emilia González Lobato, en su carácter de apoderada legal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó alegatos mediante escrito presentado el veinte de enero siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

SEXTO. Opinión del Procurador General de la República. Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República emitió opinión mediante escrito presentado el veinte de enero del año en curso, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, en la que sostiene la constitucionalidad de las normas impugnadas.

SEPTIMO. Cierre de instrucción. Por auto de veinte de enero de dos mil nueve se cerró la instrucción en este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados; en el caso, los preceptos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal cuestionados se publicaron el veintiuno de octubre de dos mil ocho en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el miércoles veintidós de octubre, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el jueves veinte de noviembre siguiente, esto es, en la fecha que fue entregado el escrito, lo que confirma que la presentación se hizo dentro del plazo de ley.

TERCERO. Legitimación de quien promueve la acción. El inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad:

“g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

El promovente, Emilio Alvarez Icaza Longoria, se ostentó como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y al efecto exhibió copia certificada de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del diecinueve de octubre de dos mil cinco, en la que aparece la confirmación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del nombramiento para el cargo con el que se ostentó, por el período comprendido entre el primero de octubre de dos mil cinco y al treinta de septiembre de dos mil nueve.

Por otra parte, en el artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se establece que su Presidente será el representante legal del organismo:

“Artículo 22. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Actuar como representante legal de la Comisión;

[...]

Finalmente, como se verá al examinar los argumentos esgrimidos para cuestionar la constitucionalidad de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, el promovente sostiene que dichos numerales (contenidos en una ley emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) violan derechos reconocidos por la Constitución a favor de los individuos.

En efecto, como se verá en el considerando quinto, la parte actora sostiene que por efecto de tales disposiciones la recomendación que emite la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal carece de título ejecutivo, y sujeta a quien sufrió la violación de derechos humanos a iniciar un procedimiento para obtener la indemnización correspondiente.

En opinión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las normas que impugna no sólo afectan su esfera de competencia, pues privan a sus recomendaciones del carácter ejecutivo, sino que en vía de consecuencia también trasgreden el derecho sustantivo previsto en el artículo 113 constitucional, que concede a los individuos la potestad para reclamar indemnización al Estado por su actuación indebida o irregular, y que se trata de un verdadero derecho humano, en el sentido de establecer una prerrogativa de los individuos frente al Estado, y por tanto encuadra dentro de la hipótesis establecida en el inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Así, debe estimarse que Emilio Alvarez Icaza Longoria está legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues al momento de promover representaba legalmente a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en sus argumentos sostiene que ciertas normas legales emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal violan derechos humanos protegidos por la Constitución.

CUARTO. Causales de improcedencia. No se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se surta alguna.

QUINTO. Contenido de las normas impugnadas. Previamente al examen de los conceptos de invalidez, es necesario fijar las reglas metodológicas para afrontar su estudio y establecer cuál es la litis que debe resolver esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A ese efecto, en primer término cabe precisar el contenido de las normas impugnadas (las contenidas en los **artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio** de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de veintiuno de octubre de dos mil ocho):

“Artículo 11.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos notoriamente improcedentes se desecharán de plano.

A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada o con dolo y mala fe, por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de ochenta a trescientos sesenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La multa será impuesta de conformidad con el Reglamento de la presente Ley.

La autoridad que haya tenido conocimiento de una reclamación en la que se advierta algún posible hecho delictivo, tendrá la obligación de hacerlo del conocimiento del Ministerio Público, incluyendo a quienes hayan coadyuvado, asistido, participado o simulado la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere la presente ley.

Si con motivo de una impugnación posterior se determinara que la reclamación de indemnización debe ser admitida a trámite, se iniciará el procedimiento a que se refiere el Capítulo IV de esta ley.”

“Artículo 24.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la administración pública del Distrito Federal que se presenten ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, o bien que deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dicho organismo, deberán ser turnadas a las dependencias, entidades de la administración pública, órgano autónomo u órgano local de gobierno, presuntamente relacionadas con la producción del daño reclamado.”

“Artículo 27.- El daño que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

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

II. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado.”

“Artículo 32.- El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o síquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha en que quede firme la resolución administrativa o causa estado a la sentencia definitiva según la vía elegida.”

“SEXTO.- Se derogan los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, una vez que entre en vigor la presente Ley”.

Como se advierte, los numerales impugnados establecen diversas clases de prevenciones, mismas que conviene distinguir a plenitud.

La indemnización a que se refieren los preceptos cuestionados, en términos de la fracción IX del artículo 3 de la misma Ley, es ***“la reparación que en dinero o en especie hacen los Entes Públicos, por la lesión a la esfera jurídica-patrimonial de la persona afectada como consecuencia de su actividad administrativa irregular”***; “entes públicos”, en términos de la fracción IV son los ***“órganos locales de gobierno, los órganos autónomos, las dependencias, los órganos desconcentrados y las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal”***. Conforme a la fracción II, los órganos autónomos son ***“La Comisión de Derechos Humanos, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Instituto de Acceso a la Información Pública, todos del Distrito Federal”***; y, de acuerdo con la fracción III, los órganos locales de gobierno son ***“La Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal”***.

El **artículo 11** contiene las siguientes normas (y, según se verá en el considerando siguiente, sólo es impugnada una de las dos que están contenidas en el segundo párrafo):

1. En el primer párrafo, una que establece la consecuencia normativa que se sigue de la presentación de una reclamación de indemnización notoriamente improcedente, que es la del desechamiento de plano por parte del órgano competente para resolverla (el cual, como se verá al examinar el contenido del artículo 24, puede ser el ente público presuntamente responsable, o la Contraloría General del Distrito Federal).

2. En el **segundo párrafo** se establecen dos normas:

2.1. Por un lado, la que establece la sanción a que se hacen acreedores quienes promuevan reclamaciones sin motivo, y distingue tres casos: bien porque sean “notoriamente” improcedentes; bien porque sean declaradas infundadas, precisamente por haberse promovido sin motivo, o bien porque hayan sido promovidas con dolo y mala fe; sanción que consiste en multa de ochenta a trescientos sesenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. **Esta porción normativa es la impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.**

2.2. Por otro lado, una norma que previene la remisión a un reglamento para los efectos del cálculo y aplicación de la multa.

3. En el tercer párrafo, una norma que establece la obligación para la autoridad de hacer del conocimiento del Ministerio Público los hechos relacionados con una reclamación que pudieren ser constitutivos de delito, por intentarse acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado u obtener cualquiera de las indemnizaciones previstas en ley.

4. En el cuarto párrafo se establece que si por virtud de la impugnación se determine la admisibilidad de la indemnización, se seguirá el procedimiento de reclamación en todas sus fases.

El **artículo 24** contiene dos normas, que indican qué debe hacerse en dos hipótesis:

1. Si la reclamación de indemnización se presenta ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2. Si la reclamación de indemnización deriva del conocimiento de una queja o denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En ambos casos, se dispone que las reclamaciones deben ser remitidas a los entes públicos presuntamente relacionados con la producción del daño reclamado.

Estas prevenciones, sin embargo, solo adquieren pleno sentido si se las relaciona con los preceptos 22 y 23 (que son los que inician el conjunto normativo agrupado en el capítulo IV de la Ley, referido al procedimiento de reclamación de indemnización):

“Artículo 22.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se iniciarán por reclamación de parte interesada.

Artículo 23.- La parte interesada podrá presentar indistintamente su reclamación, ante el ente público presuntamente responsable, según sea el caso, o bien, ante la Contraloría General del Distrito Federal”.

De estos numerales se desprende que el procedimiento de reclamación constituye el medio por cuya virtud quien se siente afectado por la actividad administrativa irregular del Estado y, en consecuencia, acreedor a indemnización, no es oficioso, sino que se sigue siempre a petición de parte y que inicia con el escrito que se presente 1) ante el ente público presuntamente responsable, según sea el caso, o bien, 2) ante la Contraloría General del Distrito Federal.

El ente público presuntamente responsable y la Contraloría son los órganos competentes para resolver las reclamaciones de indemnización en sede administrativa, y el procedimiento a través del cual resuelven debe adecuarse a lo siguiente:

“Artículo 25.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta ley, a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y Código Financiero del Distrito Federal en la vía administrativa y a lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la vía jurisdiccional”.

La determinación final de estos órganos, cuando no es satisfactoria para el reclamante, puede ser impugnada en sede igualmente administrativa o judicial, según lo preceptuado por el artículo 30 de la misma Ley:

“Artículo 30.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de inconformidad en la vía administrativa, o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal”.

Por ente público, según ha quedado precisado, se entienden comprendidos los órganos locales de gobierno, los órganos autónomos, las dependencias, los órganos desconcentrados y las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Así, la primera norma contenida en el numeral impugnado 24, lo que previene es una regla de excepción, que permite saber qué ha de hacerse cuando la reclamación no se presenta, como de ordinario tendría que ser, ante los órganos competentes (esto es, el ente público responsable o ante la Contraloría, como lo previene el artículo 23), sino ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En esta hipótesis, se ordena la remisión del escrito correspondiente al ente público presuntamente relacionado con la producción del daño a fin de que éste dé inicio al procedimiento de reclamación.

La segunda norma contenida en el artículo 24 (la que previene el caso de que la reclamación derive de una queja o denuncia promovida ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) dispone el mismo tratamiento general: se ordena la remisión del escrito correspondiente al ente público presuntamente relacionado con la producción del daño a efectos de que dé inicio el procedimiento de reclamación.

El **artículo 27**, por su parte, establece el método para tener por acreditado el daño causado por la actividad administrativa irregular:

1. La relación causa-efecto debe probarse fehacientemente si la causa o causas que produjeron el daño son identificables en forma clara.

2. Si la causa o causas que produjeron el daño no son identificables en forma clara, deberá probarse mediante el examen de las cadenas causales autónomas y de las dependientes entre sí, y de las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial que se reclama.

Estas dos reglas tienen íntima relación con lo dispuesto por los artículos 28 y 29; el primero en cuanto dispone las cargas de la prueba, y el segundo en cuanto establece que el contenido de la resolución que resuelva la reclamación debe abocarse al examen de ciertos elementos:

“Artículo 28.- La responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos deberá probarla el reclamante que considere dañado sus bienes o derechos, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Ente Público le corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño irrogado al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de los Entes Públicos; que los daños derivan de hechos y circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor o caso fortuito que lo exonera de responsabilidad patrimonial.”

“Artículo 29.- Las resoluciones o sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente ley, deberán contener entre otros elementos, el relativo a la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y el daño producido y, en su caso, la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente, en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo V de esta ley, en dichas resoluciones o sentencias se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”

Por su lado, el **artículo 32** contempla una regla general para la prescripción del derecho a reclamar la indemnización, que es de un año contado a partir del ***“día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo”***.

Además previene dos reglas especiales para el cómputo del año:

1. En los casos de que los daños producidos por la actividad administrativa irregular sean físicos o psicológicos, hipótesis en las que empezará ***“a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”***.

2. En los casos en que el afectado hubiera pretendido la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción se computará a partir del día siguiente de la fecha en que quede firme la resolución administrativa o causa estado a la sentencia definitiva.

Finalmente, en el ***artículo sexto transitorio*** se establece una disposición derogatoria, por cuya virtud cesa la vigencia de los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal a la entrada en vigor de la Ley.

Los preceptos derogados disponen a la letra:

“ARTICULO 389.- De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen.

Tratándose de servidores públicos de los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño.

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.”

“ARTICULO 390.- Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;

II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;

III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;

IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y

V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por alguna área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.”

“ARTICULO 391.- En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias, delegaciones y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.”

“ARTICULO 392.- El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

SEXTO. Fijación de la litis y estudio de parte. Como es sabido, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la regularidad constitucional de normas secundarias, en el que el debate se finca en el examen de los conceptos de invalidez, el texto de las normas cuestionadas y el texto de las normas constitucionales que se afirman vulneradas.

Sobre esta base, procede analizar pormenorizadamente la demanda a fin de establecer cuál es el planteamiento concreto de inconstitucionalidad que formula la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En una significativa porción de su escrito, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cita en extenso instrumentos internacionales y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así, en un primer momento, a partir de la página seis de la demanda y hasta la once, la actora formula un “Planteamiento previo de conceptos de invalidez” en el que sostiene que el artículo 102, apartado B, constitucional establece la existencia de organismos de defensa de los derechos humanos; que el artículo 113 constitucional contiene una verdadera garantía constitucional, consistente en la prerrogativa de los individuos para exigir la reparación del daño por la actuación irregular del Estado; que dentro de este rubro está comprendida la violación de los derechos humanos; que en el ámbito internacional, el Estado mexicano se ha obligado a reparar los daños por violaciones a tales derechos, y que, consecuentemente, existe un auténtico derecho constitucional a la reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Esta idea bien puede resumirse en los términos propios de la parte actora: en esta porción de su demanda, pretende demostrar que **“la reparación del daño a cargo del Estado [es] una garantía constitucional que protege derechos humanos”** (foja siete de la demanda).

Como bien puede seguirse, en este apartado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no formula un auténtico concepto de invalidez, esto es, no establece un juicio de contraste entre normas de carácter secundario contra normas previstas en la Constitución, del que pretenda derivar su franca colisión, sino que se limita a dejar sentada dos premisas generales: 1) la indemnización por daños producidos por la violación de derechos humanos está comprendida en el concepto de reparación del daño por actividad irregular del Estado, y 2) ésta es una verdadera garantía constitucional; es claro, por lo demás, que en esta parte de su demanda tampoco existe planteamiento alguno sobre vulneración de normas internacionales.

Posteriormente, entre las fojas doce a dieciocho, cita precedentes de este Pleno referidos a la jerarquía de los tratados internacionales, y en particular los que llevan por rubro: **“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL”, “SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNION. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL” y “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNION Y SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL”**.

La transcripción de estos criterios podría llevar a pensar que la actora tiene como finalidad introducir un argumento de contraste entre el derecho interno y el internacional.

No obstante, al examinar el propósito de estas transcripciones, se advierte que no es otro sino justificar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al emitir sus recomendaciones, está obligada a seguir los dictados del derecho interno, pero también los del internacional contenido en los tratados y convenciones en materia de derechos humanos, y por ello es que sostiene, con base en los precedentes de este Pleno, que por virtud del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales tiene un rango mayor que el de las leyes federales o locales.

Este propósito, sin embargo, tiene un asidero legal, por sí mismo suficiente, que no requiere siquiera de la mención de las tesis emitidas por este Pleno.

En efecto, el artículo 2o. de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dispone que el ámbito de este organismo son los derechos humanos amparados en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así, en esta parte de su demanda, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tampoco hacer valer como cuestión de constitucionalidad una supuesta contravención del derecho interno al derecho internacional en materia de derechos humanos, puesto que tan sólo plantea otra premisa general, en el sentido de que su misión es la protección de los derechos humanos consignados en las leyes internas y en los tratados internacionales.

Expresamente lo reconoce en su demanda (foja dieciocho):

“Por tanto, esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está jurídica y éticamente obligada a observarlos [a los tratados internacionales en materia de derechos humanos], así como las autoridades del Estado.”

Acto seguido, la Comisión refiere que los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben ser interpretados conjuntamente y en armonía, aunque pertenezcan a distintos sistemas de protección, como el europeo y el americano, y para sostener este aserto trae a colación las opiniones de las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos (fojas dieciocho a diecinueve).

Al citar estas opiniones es claro que no establece tampoco ningún juicio de contraste entre el derecho interno y el internacional;

Justo después de estas afirmaciones, la actora sostiene textualmente:

“Bajo este contexto, la reparación del daño de violaciones a derechos humanos, ha sido analizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tanto en este análisis de la inconstitucionalidad de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y Sexto Transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que ahora plantea este Organismo Público Autónomo, ofrecemos como elementos del criterio que se sustenta a este Alto Tribunal Mexicano, las opiniones que al respecto ha sostenido la Corte Interamericana de derechos Humanos y que impone que las autoridades administrativas judiciales y legislativas de los países tengan en cuenta estos criterios al momento de adoptar políticas públicas o de tomar decisiones sobre caos individuales y que las víctimas o sus representantes reclamen la aplicación de estos criterios en el derecho interno.”

Como puede verse, la Comisión expresamente plantea que al resolver el caso sean tenidos en cuenta, como criterios orientadores, los pronunciamientos que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la reparación del daño por violaciones a derechos humanos.

En consecuencia, la Comisión actora cita los precedentes siguientes: 1) Caso Montero Aranguren y otros (retén de Catia); 2) Caso Baldeón García; 3) Caso Ximenes López; 4) Caso de las Masacres de Ituango; 5) Caso López Alvarez; 6) Caso Blanco Romero y otros, y 7) Caso García Asto y Ramírez Rojas (fojas veinte a veintiuno).

Conviene reproducir la parte que de estos casos la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal refiere como pertinente:

1. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, resuelto el cinco de julio de dos mil seis, la cual en lo que interesa señala:

“115. --- La Corte ha establecido, en varias ocasiones, que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. ---

117. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se establezca el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado, invocando disposiciones de su derecho interno.

118. 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 inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.”

2. Caso Baldeón García vs. Perú, resuelto por sentencia de seis de abril de dos mil seis, que en lo que interesa señala:

“174. Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. ---

175. El artículo 63.1 de la Convención Americana acoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación. ---

176. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible cabe al tribunal internacional 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. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.”

3. Caso Ximenes López vs. Brasil, resuelto por sentencia de cuatro de julio de dos mil seis, la cual en lo que interesa señala:

“207. ... La Corte ha establecido, en varias ocasiones, que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. A tales efectos, el artículo 63.1 de la Convención Americana establece que: ‘[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] 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.’

208. Tal como lo ha señalado la Corte, el artículo 63.1 de la Convención Americana refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.

209. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se establezca el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados u otros modos de satisfacción. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado, invocando disposiciones de su derecho interno.

210. 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 inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.”

4. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, resuelto por sentencia de primero de julio de dos mil seis, la cual en lo que interesa señala:

“346. Dicho artículo refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación.

347. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, inter alia, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno.

348. Las reparaciones 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 material e inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.”

5. Caso López Álvarez vs. Honduras, resuelto por sentencia de primero de febrero de dos mil seis, la cual en lo que interesa señala:

“182. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos, entre ellos éste, el tribunal internacional determinará medidas para garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron y establecer una indemnización que compense por los daños ocasionados. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.”

6. Caso Blanco Romero y otros, vs. Venezuela, resuelto por sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, la cual en lo que interesa señala:

“69. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos, entre ellos éste, el tribunal internacional determinará medidas para garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron y establecer una indemnización que compense los daños ocasionados. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.”

7. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, resuelto por sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil cinco, la cual en lo que interesa señala:

“248. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, como en el presente caso, le corresponde a este Tribunal Internacional ordenar que se adopten una serie de medidas para que, además de garantizarse el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se efectúe el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que hechos lesivos como los del presente caso no se repitan.”

Como bien puede leerse, en todos estos precedentes la cuestión medular que resolvió la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue la de si los Estados tienen el deber de indemnizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos, derivadas de la inobservancia de obligaciones de derecho internacional, y de la potestad de la misma Corte para fijar obligatoriamente la indemnización correspondiente en su resolución final.

Luego de esta cita de casos, la parte actora transcribe porciones normativas de los siguientes instrumentos internacionales:

1. Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 63.1.

“Artículo 63

1. 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.”

2. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, artículos 1 y 11.

“1. Se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.”

“11. Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o casi oficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer al resarcimiento de las víctimas.”

Después, a partir de la foja veintiséis, la actora cita los siguientes instrumentos internacionales, con el propósito declarado de demostrar que el derecho internacional humanitario ***“determina la obligación del Estado de reparar el daño de manera integral”***:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 68, numerales 1 y 2.

“Artículo 68

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.”

2. Pacto internacional de derechos civiles y políticos, artículo 9.5.

“Artículo 9

[...]

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.”

3. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (convención de Belém do Pará), artículo 7, inciso g).

“Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

[...]

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y...”

4. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 14, numerales 1 y 2.

“Artículo 14

1. Todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.”

5. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, artículo 83.

“Artículo 83

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en la presente Convención hayan sido violados pueda obtener una reparación efectiva, aun cuando tal violación haya sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad judicial, administrativa o legislativa competente, o cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, decida sobre la procedencia de la demanda de toda persona que interponga tal recurso, y que se amplíen las posibilidades de obtener reparación por la vía judicial;

c) Las autoridades competentes cumplan toda decisión en que el recurso se haya estimado procedente.”

6. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, artículo 8, numeral 1, inciso g).

“Artículo 8

Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el presente Protocolo y, en particular, deberán:

[...]

g) Evitar las demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de las resoluciones o decretos por los que se conceda reparación a los niños víctimas.”

7. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 27.

“Artículo 27

Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

[...]

b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

[...]”

8. Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículos 19 y 24, numerales 4 y 5.

“Artículo 19

1. Las informaciones personales, inclusive los datos médicos o genéticos, que se recaben y/o transmitan en el marco de la búsqueda de una persona desaparecida no pueden ser utilizadas o reveladas con fines distintos de dicha búsqueda. Ello es sin perjuicio de la utilización de esas informaciones en procedimientos penales relativos a un delito de desaparición forzada, o en ejercicio del derecho a obtener reparación.

[...]”

“Artículo 24

[...]

4. Los Estados Partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.

5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como:

a) La restitución;

b) La readaptación;

c) La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación;

d) Las garantías de no repetición.”

El conjunto de normas que cita la actora regulan una misma obligación a cargo del Estado para reparar el daño por violación de derechos humanos.

Como bien puede apreciarse, 1) gran parte de las consideraciones que hace la Comisión actora sobre el derecho internacional se encuentran insertas en lo que ella misma denominó **“pronunciamiento previo a la expresión de conceptos de invalidez”**, en donde fija premisas, pero no conceptos de invalidez (fojas ocho a once); 2) cuando invoca las tesis aisladas que ha emitido el Pleno sobre la jerarquía de los tratados internacionales, lo hace para sostener que está obligada a fundamentar su actuación en el orden jurídico

mexicano y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (fojas trece a dieciocho), lo cual, por lo demás, es algo que deriva del artículo 2o. de su propia legislación orgánica; y 3) los preceptos que cita de instrumentos internacionales y los precedentes que transcribe de la Corte Interamericana son unívocas en cuanto a que los Estados tienen el deber de garantizar la reparación económica por los daños motivados por la actuación irregular de sus agentes, lo cual, según se verá adelante, tiene consonancia con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución, pero ninguno de tales preceptos u opiniones establece que las recomendaciones de los ombúdsmanes tengan o deban tener necesariamente el carácter de título ejecutivo, suficiente y bastante, para hacer reclamos sin sujetarse a procedimientos contenciosos (fojas diecinueve a veintitrés, y veintiséis a treinta y uno), lo cual, como se verá páginas adelante, constituye la médula real de sus alegaciones.

En suma: después de analizar a detalle su escrito de demanda, se advierte que el conjunto de aseveraciones y citas que la actora realiza sobre el derecho internacional humanitario carece de peso argumentativo, porque no hace sino fijar premisas inconducentes al fin que persigue, primero, porque en el caso a examen no está a discusión si el orden jurídico interno de nuestro país reconoce o no el derecho a la reparación (lo cual es claro: nuestra Constitución lo reconoce); segundo, porque lo que en realidad pretende acreditar la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es que las normas que impugna modificaron un estado de cosas previo, en el cual su recomendación, por sí sola, era título suficiente para exigir la reparación del daño, y que esto afecta su esfera de competencia constitucional y, en vía de consecuencia, los derechos de los individuos.

Desde esta perspectiva, tampoco podría suponerse que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sostiene que el caso a examen debe ser resuelto en consonancia con lo establecido en la jurisprudencia internacional, dado que ninguno de los precedentes que cita tiene que ver con el caso que aquí se examina.

Así, esta parte de sus argumentos debe declararse inoperante.

Una vez depurado lo anterior, se tiene que la parte impugnante sostiene que las disposiciones cuya invalidez pregona son inconstitucionales por los motivos siguientes:

1. Previamente a la emisión de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, por virtud de los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal —derogados por efecto del artículo sexto transitorio de aquella—, la sola recomendación de la Comisión bastaba para hacer título ejecutivo en la reclamación de indemnización.

2. Esta solución normativa fue modificada, pues al derogarse los preceptos del Código Financiero y emitirse la nueva Ley, ahora la recomendación de la Comisión carece de título ejecutivo, y los artículos 24, 27 y 32 de la nueva Ley sujetan a la parte interesada a reclamar ante el ente público presuntamente responsable según sea el caso, o bien ante la Contraloría General del Distrito Federal, la indemnización por responsabilidad, aun y cuando el ente haya aceptado la recomendación de dicha Comisión.

3. La nueva solución normativa no sólo conculca la esfera de competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, según se establece en el artículo 102, apartado B, constitucional, pues priva a sus recomendaciones del carácter ejecutivo, sino que sobre todo y fundamentalmente trasgrede en perjuicio de los individuos el derecho sustantivo previsto en el artículo 113 constitucional de poder reclamar responsabilidad al Estado, al sujetar a los afectados a un procedimiento en el que deben ofrecer pruebas, cuyo ejercicio está condicionado en el tiempo (dado que la acción de reclamación se sujeta a plazo de prescripción), y que de declararse infundado o improcedente los hace acreedores a multas, lo que origina que se desalienten las reclamaciones de indemnización.

Textualmente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sostiene lo siguiente (foja veintiséis de su escrito de demanda):

“En este orden, se vulnera la esfera de autonomía de estos organismos autónomos constitucionales, al destruir la magistratura de las recomendaciones, instrumento por excelencia con el que las comisiones de derechos humanos cuentan para, en los términos del mandato establecido por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, hacer valer su condición de magistratura de opinión o de persuasión y con ello se vulnera el derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a la reparación.”

4. Además, la configuración de la multa prevista en el segundo párrafo artículo 11 de la Ley no contempla los supuestos constitucionales de excepción a favor de jornaleros, obreros y trabajadores, contenidos en el artículo 21 constitucional, y según los cuales las multas en su contra no podrán ser mayores al importe de su jornal o salario de un día, y en el caso de los trabajadores no asalariados, a un día de ingreso, lo que la vuelve excesiva y contraria al artículo 22 constitucional y al principio de igualdad.

Así, la litis en la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a determinar si son fundados los conceptos anteriores de invalidez vertidos en contra de los preceptos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

Esta Suprema Corte de Justicia estima que no asiste razón a la parte actora.

En primer lugar, es infundada la afirmación de que el nuevo régimen previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal —y en específico sus artículos sexto transitorio, 24, 27 y 32— conculca la esfera de competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, según se establece en el artículo 102, apartado B, constitucional, y que trasgrede el derecho previsto en el artículo 113 constitucional de poder reclamar responsabilidad al Estado cuando se es víctima de violaciones a los derechos humanos.

Los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el accionante estima se conculcaron con la emisión de los numerales sexto transitorio, 24, 27 y 32 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, en la parte que interesa, disponen:

“Artículo 102.

[...]

El congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes e cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

[...]”

“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”.

Del texto de los dos preceptos constitucionales se desprende, por un lado, que los organismos de defensa de los derechos humanos sólo tienen competencia para formular recomendaciones, con rango no vinculatorio, y cuya finalidad última es la de propiciar una cultura de respeto a los derechos humanos; por otro, que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad del Estado por su actuación irregular (rubro que naturalmente comprende los casos de violación a derechos humanos) se sujetarán a los límites y procedimientos que establezca la ley ordinaria, esto es, que se faculta a los órganos legislativos correspondientes a emitir las leyes que fijarán las reglas para efectuar los reclamos en materia de responsabilidad. De esto deriva que, constitucionalmente, los particulares afectados por la actividad irregular del Estado no tienen acceso automático o instantáneo a la indemnización correspondiente, sino que deben sujetarse a procedimientos establecidos en ley, a efecto de demostrar o justificar la procedencia de la indemnización.

Así, por una parte, la Constitución no establece a favor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ni de ningún otro organismo protector de los derechos humanos, la posibilidad de que sus recomendaciones tengan un efecto mayor al de constituir una recomendación; esto es, la Constitución no prevé en ningún momento que tales recomendaciones en sí mismas consideradas posean carácter ejecutivo o ejecutable para reclamar un derecho en contra del Estado.

Por otro lado, lo preceptuado en los artículos sexto transitorio, 24, 27 y 32 (y cuyo contenido se hizo explícito entre las fojas 12 a 17 de este fallo) no puede estimarse violatorio del 113 constitucional, por impedir o complicar el ejercicio del derecho a exigir indemnización por la actividad irregular del Estado, pues antes bien, dichos preceptos lo que hacen es instrumentar el medio mediante el cual ese derecho puede satisfacerse.

En efecto, según se estableció al examinar el contenido de dichos preceptos, lo que disponen son reglas de procedimiento: qué hacer si la reclamación de indemnización se presenta ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o si deriva del conocimiento de una queja o denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a lo que se responde que en ambos casos, las reclamaciones deben ser remitidas a los entes públicos presuntamente relacionados con la producción del daño reclamado, y que esto guarda consonancia con el hecho de que el procedimiento de reclamación no es oficioso, sino que se sigue siempre a petición de parte y que inicia con el escrito que se presenta 1) ante el ente público presuntamente responsable, según sea el caso, o bien, 2) ante la Contraloría General del Distrito Federal, los cuales son los competentes para resolver en sede administrativa; determinación final que, cuando no es satisfactoria para el reclamante, puede ser impugnada en sede administrativa o judicial.

Así, la norma impugnada del artículo 24, lo que previene es una regla que permite saber qué ha de hacerse cuando la reclamación no se presenta, como de ordinario tendría que ser, ante los órganos competentes (esto es, el ente público responsable o ante la Contraloría, como lo previene el artículo 23), sino ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La segunda norma contenida en el artículo 24 (la que previene el caso de que la reclamación derive de una queja o denuncia promovida ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) dispone el mismo tratamiento general: se ordena la remisión del escrito correspondiente al ente público presuntamente relacionado con la producción del daño a efectos de que dé inicio el procedimiento de reclamación.

El artículo 27, por su parte, establece el método para tener por acreditado el daño causado por la actividad administrativa irregular: 1. la relación causa-efecto debe estar probada en forma fehaciente, si la causa o causas que produjeron el daño son identificables en forma clara; 2. si la causa o causas que produjeron el daño no son identificables en forma clara, deberá probarse mediante el examen de las cadenas causales autónomas y de las dependientes entre sí, y de las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial que se reclama.

Es claro que esta disposición obliga al órgano resolutor a considerar las reglas de distribución de la carga de la prueba previstas en el artículo 28 y en el 29 del mismo ordenamiento, y que para nada impide que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al emitir su recomendación, se adecue a los lineamientos de derecho interno y de derecho internacional que, por ley, está obligada a acatar.

Por su lado, el artículo 32 prevé una regla general para la prescripción del derecho a reclamar la indemnización, que es de un año contado a partir del ***“día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo”***. Además previene dos reglas especiales para el cómputo del año.

Así, las normas impugnadas son acordes con el texto de los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución: por un lado, no tergiversan la naturaleza de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que constitucionalmente sólo es competente para conocer de quejas por violaciones a los derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculatorias, y por otra, no son sino la expresión del procedimiento legal que debe seguirse para exigir indemnizaciones, y que de este modo se convierten en la expresión legal del mandato contenido en el 113.

Es aplicable, en lo conducente, la tesis siguiente (jurisprudencia 46/2008, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 720):

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTICULO 390 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTICULO 113, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido precepto legal al establecer un catálogo de documentos que servirán como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprenden las actas de diferentes dependencias de esa entidad como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social, no viola el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es necesario el cumplimiento de los requisitos legales para su operatividad, a saber, que se verifiquen aquellos que tiendan a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño. Lo anterior se corrobora con el propio segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, y con el artículo transitorio único del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que prevé que el pago de la indemnización “se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización”

Es claro, por otra parte, que los procedimientos que tienden a establecer si procede o no una reclamación en contra de otro deben adecuarse a ciertas directrices, que permitan el respeto de la garantía de audiencia; lo previsto en el artículo 27 de la Ley impugnada, en cuanto a la necesidad de acreditar los extremos de la reclamación, se amolda perfectamente a ello (Pleno, *Apéndice 2000*, Tomo I, página 260):

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.

Por otra parte, el establecimiento de un plazo de prescripción para reclamar la indemnización se cohonesta perfectamente con los requisitos y límites que válidamente pueden imponer los legisladores para el ejercicio de acciones (si atiende a que la prescripción es una institución jurídica de orden público que opera en beneficio del principio de certeza y seguridad jurídica), y a este respecto es aplicable analógicamente la jurisprudencia 42/2007 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 124:

“GARANTIA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos”.

En otro orden, la parte actora señala que el numeral 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal vulnera el principio de igualdad, ya que no realiza distingo, ni se establecen los mínimos y máximos a que se refieren los párrafos segundo y tercero del numeral 21 de la Constitución, que disponen que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; que tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso; y prosigue: de aceptar la posibilidad de que, sin distingos, se apliquen las multas a quienes infrinjan la ley que se combate, se consentiría en violación de los derechos de los jornaleros, obreros o trabajadores, a la garantía de igualdad y a la de prohibición de multa excesiva.

Como se advierte, la inconstitucionalidad de este precepto la hace derivar de su confrontación directa con el artículo 21 constitucional, y sólo en vía de consecuencia señala que también se trasgredirían los artículos 10. y 22.

Los artículos 10., 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen:

“Artículo 10. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Art. 21.

[...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”.

Es verdad que el artículo 11, segundo párrafo, previene la imposición de multas y que no contempla expresamente el caso de los jornaleros, obreros o asalariados a los que hace referencia expresa el artículo 21 constitucional.

No obstante, debe estimarse que esa omisión no conculca lo previsto en el artículo 21 (ni en el 10. ni en el 22, que la actora estima violados sólo en vía de consecuencia), puesto que dicho precepto ciertamente establece una limitación para la imposición de multas a los jornaleros, obreros o asalariados, pero siempre y cuando estén referidas a infracciones a reglamentos de policía, y no a leyes en sentido formal y material.

En efecto, esta Suprema Corte ha interpretado que la prohibición establecida en el artículo 21 sólo está circunscrita a las multas que imponen las autoridades administrativas por la infracción de reglamentos de policía, con base en la interpretación literal de la norma, cuyo texto no da lugar a un entendimiento diverso; a guisa de ejemplo, se citan dos precedentes de la Primera Sala, que este Pleno comparte:

1. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, volumen 151-156 segunda parte, página setenta y uno:

“MULTAS. JORNALEROS U OBREROS. LIMITACION DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. La limitación que establece el artículo 21 constitucional en la parte que dice que: “... si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”, rige sólo respecto de autoridades administrativas, a quienes la Carta Magna faculta para imponer multa o arresto a los infractores de reglamentos gubernativos o de policía; mas no se refiere a las sanciones que la autoridad judicial está en posibilidad de aplicar en los asuntos de su competencia.

Amparo directo 654/81. Antonio Zoleta Sagaón. 15 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: Víctor Ceja Villaseñor.”

2. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, volumen 37 segunda parte, página veintisiete:

“MULTAS PENALES, MONTO DE LAS, TRATANDOSE DE JORNALEROS U OBREROS. Si bien es cierto que el artículo 21 constitucional, en su último párrafo, ordena que “si el infractor fuese jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”, debe entenderse que esta norma se refiere a infracciones de carácter administrativo previstas en los reglamentos gubernamentales y de policía, pero no tiene aplicación en cuanto al monto de las multas impuestas por la autoridad jurisdiccional, ante la comisión de un delito previsto en la legislación penal.

Amparo directo 4441/71. Leonardo Suárez Ramírez. 31 de enero de 1972. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mario G. Rebollo F.

Volumen 25, página 35. Amparo directo 4090/70. Rosendo Reyes Muñoz. 27 de enero de 1971. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.”

Así, si el precepto no trasgrede lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, y de la vulneración de éste se hacía derivar la violación del principio de igualdad y de la proscripción de multas excesivas, es claro que esta última causa de inconstitucionalidad no puede sostenerse por sí misma, y debe estimarse superada.

No obstante, es fundado el aserto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el sentido de que lo dispuesto en el artículo impugnado sí desalienta la promoción de reclamaciones de indemnización por daño patrimonial a cargo del Distrito Federal.

Para demostrarlo, conviene establecer lo siguiente: respecto de las impugnaciones de leyes, cabe precisar que en su examen debe fijarse de antemano una cuestión: cuál es el sentido de la ley impugnada, para después analizar si éste contradice alguna regla, principio o valor protegido constitucionalmente.

Esta es una necesidad lógica, que deriva de la naturaleza misma de las cosas: dado que los artículos que conforman las leyes dictadas por el legislador lo que hacen es expresar enunciados, y éstos pudieran estar redactados con términos multívocos, antes que emitir un juicio sobre su conformidad o inconformidad con la Constitución, debe determinarse si los términos empleados en ellas permiten entenderlas de una sola forma y después verificar si ésta es acorde con la Constitución, o si de ellos pueden derivarse dos o más sentidos, y si alguno de éstos se apega a la norma suprema.

Es decir, si la ley cuestionada pudiera ser entendida en más de un sentido, pudiera acaecer que uno de éstos no pugna con la Constitución, caso en el cual éste es el que debería ser admitido y, por ende, la Suprema Corte no podría resolver que el precepto en cuestión resulta inconstitucional, sino que tendría que resolver que ese enunciado normativo debe entenderse en un cierto y específico sentido que resulta apegado a los valores recogidos constitucionalmente.

Por el contrario, si no fuera dable dar un sentido a las expresiones empleadas por el legislador al redactar un precepto que no fuera contrario al tenor constitucional, el órgano de control tendría que confirmar su desapego a la Carta Magna y decretar su invalidez.

En efecto, para identificar la norma expresada en el texto de la ley que se impugna, el órgano de control constitucional debe servirse de los métodos hermenéuticos habituales y, para el caso de que de un texto se desprendan dos o más sentidos posibles, el tribunal debe optar por la interpretación conforme a la cual se reconozca una norma compatible con la Constitución y rechazar las interpretaciones de las que deriven “normas” —sentidos— incompatibles con ese máximo ordenamiento.

La doctrina explica que esta regla metodológica, denominada “de interpretación conforme”, se sustenta en dos principios: 1) por una parte, en el de conservación de los actos jurídicos, según el cual es deseable evitar el vacío que supone la declaración de invalidez de una norma, por lo que se vuelve preferible dar fuerza normativa al sentido que sí resulta apegado a los dictados de la Constitución; 2) por otra, en el de la dignidad democrática de la ley, conforme al cual debe atenderse a que las leyes provienen de autoridades electas democráticamente, de quienes se presume que actúan motivado por los valores constitucionales; así, postula este principio, en caso de que el texto legal resultante admita varias lecturas, el órgano de control debe aceptar la que resulta apegada a la norma suprema. Sólo cuando no hay duda acerca de cuál es el sentido —“norma”— que el legislador quiso expresar en el texto legal que aprobó, y dicho sentido es contrario a los mandatos constitucionales, el órgano de control podrá emitir una sentencia en la que se declare la invalidez.

Sentado lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a determinar si el artículo impugnado es 1) unívoco en su sentido y si éste sentido es o no contrario al tenor constitucional, o 2) si es posible entenderlo en más de un sentido y alguno de éstos resulta apegado a la Constitución.

Conviene transcribir el párrafo conducente del precepto:

“A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada o con dolo y mala fe, por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de ochenta a trescientos sesenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La multa será impuesta de conformidad con el Reglamento de la presente Ley”.

Como se ve, la redacción del precepto permite establecer que su objeto es inhibir la promoción de reclamaciones por indemnización; es clara en este aspecto, cuando previene la imposición de la multa por razón de que la reclamación sea desechada por notoriamente improcedente o porque a la postre sea declarada infundada.

Sin embargo, no resulta justificada la imposición de la multa en estas dos hipótesis, en las que en verdad no se obtiene ningún provecho del erario y que no necesariamente derivan de una conducta dolosa, hecha con el ánimo de obtener un lucro indebido. Así, aunque clara en este sentido, la imposición de multa en estos dos casos se convierte en una medida desproporcionada, que sin duda trastoca el derecho consignado en el artículo 113 de la Constitución, esto es, el derecho constitucional a exigir reparación al Estado por su actuación irregular, pues se da a entender que procede la multa por cualquier circunstancia, cuando se decretase la improcedencia o se declarara infundada la reclamación, sin considerar que los casos por los que una reclamación sea declarada improcedente o infundada son de variada índole y no todas se fundarían en el ánimo de obtener un provecho económico en forma ilegítima.

Por otro lado, la norma no tiene claridad en las dos hipótesis siguientes, esto es, cuando se previene la imposición de la multa porque la reclamación sea “declarada” con dolo y mala fe o porque se haya interpuesto sin motivo.

En efecto, la redacción en estos dos aspectos es confusa e impide una interpretación conforme, en la medida de que, primero, al resolver sobre el fondo de una pretensión, ésta no se “declara” con dolo y mala fe; segundo, porque no queda claro si la indicación “por haberse interpuesto sin motivo” aplica sólo al caso del dolo y la mala fe, o si aplica también a la interposición de una reclamación que sea desechada por notoriamente improcedente o que a la larga es resuelta como infundada. Así, esa parte del texto normativo, dada su redacción impide una interpretación conforme y no puede ser aplicada en forma certera.

Por lo anterior, cabe concluir que en esta parte son fundados los argumentos de la parte actora y, en consecuencia, que se actualiza la vulneración constitucional alegada, por lo que procede que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare invalidez del **artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal**, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

Los efectos de la declaración de invalidez se actualizarán desde el momento en que los puntos resolutivos de esta ejecutoria sean notificados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En cambio, según lo expuesto, debe reconocerse la validez de los artículos **24, 27, 32 y sexto transitorio del mismo ordenamiento**.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

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

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

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del día trece de mayo de dos mil diez, por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los puntos resolutivos Primero y Cuarto.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el resolutivo segundo; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas, votaron en contra.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el resolutivo tercero; los señores ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández votaron por la invalidez parcial del mencionado párrafo.

Las siguientes votaciones no se reflejan en los puntos resolutivos:

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

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

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

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

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: CERTIFICA: Ante el deceso del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, que la presente sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2008, fue emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión pública del trece de mayo de dos mil diez y que el texto del engrose de dicha resolución fue circulado en términos de lo previsto en el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y sólo se recibieron observaciones del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, las que no fueron aceptadas por el señor Ministro ponente, por lo que en cumplimiento a lo determinado por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del pasado ocho de febrero de dos mil diez, se remitió el mencionado escrito de respuesta a las observaciones realizadas, documento que tuvo contestación, misma que fue remitida al Ministro Ponente y de la cual no se recibió comentario alguno.- México, Distrito Federal, a catorce de octubre de mil diez.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del trece de mayo de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 121/2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a ocho de noviembre de dos mil diez.- Rúbrica.

Voto particular que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza respecto a la acción de inconstitucionalidad 121/2008

En sesión de trece de mayo de dos mil diez, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2008, en la cual se examinó la constitucionalidad de los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

No estoy de acuerdo con la determinación de validez de los artículos 24, 27, y 32 de la referida legislación.

El fondo de la argumentación expresada por los Ministros que optaron por la constitucionalidad de dichos preceptos fue el que la Carta Magna, específicamente en sus artículos 103, apartado B, y 113, establece que los organismos de defensa de los derechos humanos sólo tienen competencia para formular recomendaciones, con rango no vinculatorio, y cuya finalidad última es la de propiciar una cultura de respeto a los derechos humanos; por otro, que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad del Estado por su actuación irregular se sujetarán a los límites y procedimientos que establezca la ley ordinaria, esto es, que se faculta a los órganos legislativos correspondientes a emitir las leyes que fijarán las reglas para efectuar los reclamos en materia de responsabilidad.

De conformidad con lo razonado por la mayoría, de esto se deriva que, constitucionalmente, los particulares afectados por la actividad irregular del Estado no tienen acceso automático o instantáneo a la indemnización correspondiente, sino que deben sujetarse a procedimientos establecidos en ley, a efecto de demostrar o justificar la procedencia de la indemnización.

Lo descrito con antelación no se comparte, pues el argumento presupone que las reparaciones derivadas de violaciones a derechos humanos, son en cierta forma iguales a las reparaciones derivadas de otro tipo de daños.

Sin embargo, las reparaciones a violaciones de derechos humanos, de acuerdo con el marco normativo internacional en la materia, van más allá de las indemnizaciones patrimoniales.

En otras palabras, al estar las reparaciones a violaciones de derechos humanos reguladas fundamentalmente en instrumentos internacionales aceptados por México, es imposible no problematizar los alcances del artículo 113, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

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.

En realidad, haciendo un contraste convencional y desde el punto de vista de las disposiciones de derecho internacional humanitario que regulan el régimen de reparaciones a violaciones de derechos humanos, así como desde las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, debió haberse declarado fundada la acción hecha valer por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con el fin de invalidar las normas combatidas. Esto en razón de los siguientes argumentos:

Es claro que no todas las actuaciones irregulares llevadas a cabo por las autoridades administrativas son violatorias de los derechos humanos, sin embargo, algunas pueden serlo y esa posibilidad justificaba el reconocer la ejecutividad de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo anterior, que representaba un avance en abstracto de los mecanismos de reparación a los que el Estado mexicano está obligado.

Por lo tanto, dejar de reconocer el peso ejecutivo de las recomendaciones, representa un acto regresivo en la protección de los derechos humanos de las personas. Recordemos que el régimen de protección se integra también con los mecanismos de reparación que se ajusten a estándares internacionales.

Abundando en lo anterior, la regresión representa un incumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano ha sumido en materia de derechos humanos.

Por último, estimamos que si se hubiesen declarado inválidas las normas, dicho acto consistiría en sí mismo un acto de reparación.

Es importante recordar que las recomendaciones giradas por los organismos nacionales de protección a los derechos humanos, tienen rango constitucional. Esto es, las recomendaciones de esos organismos, van más allá de simples exhortos y aunque no tienen la naturaleza vinculante de otro tipo de actos jurídicos, lo cierto es que su peso constitucional impide que su expulsión de un ordenamiento en sede legislativa, obedezca a una motivación particularmente rigurosa.

En otras palabras, considero que un Congreso local no tiene absoluta discrecionalidad para eliminar la existencia de recomendaciones giradas por organismos protectores de derechos humanos, de leyes locales que ya las incluían. Este principio, en mi opinión, no fue respetado en el caso que nos ocupa, donde las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que ya estaban contempladas en la Ley de Responsabilidad del Distrito Federal, fueron eliminadas sin justificación por el legislador local, el cual, al leerse el texto constitucional, no goza de facultades para manipular legislativamente recomendaciones en materia de derechos humanos.

En conclusión:

- a) Reconocerle peso ejecutivo a la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, representaba un avance en abstracto de los mecanismos de reparación a los que el Estado mexicano está obligado.

En este sentido, no todas las actuaciones irregulares administrativas de las autoridades son necesariamente violatorias de derechos humanos, pero algunas pueden serlo y esa posibilidad justifica el peso dado a las recomendaciones.

- b) Con base en lo anterior, dejar de reconocer el peso ejecutivo de las recomendaciones, representa un acto regresivo en la protección de los derechos humanos de las personas. Recordemos que el régimen de protección se integra también con los mecanismos de reparación que se ajusten a estándares internacionales.
- c) La regresión representa un incumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección a los derechos humanos.
- d) Invalidar las normas combatidas es, en sí mismo, un acto de reparación.

Atentamente

Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza, en la sentencia del trece de mayo de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 121/2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a ocho de noviembre de dos mil diez.- Rúbrica.