

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 AGO 29 10 24
ACUSE
OFICINA DE CERTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

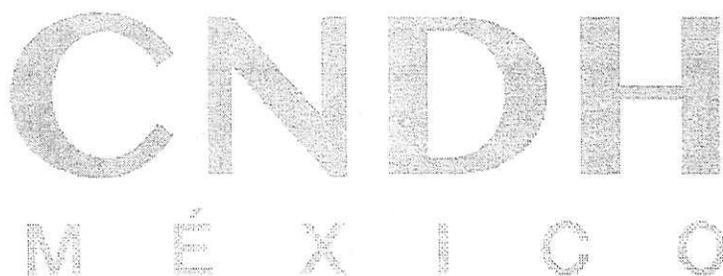
Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del último párrafo del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto publicado el 21 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de esa entidad.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Concepto de invalidez.....	8
ÚNICO.....	8
A. Contenido y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	9
i. Incorporación de la figura en el texto constitucional.....	9
B. Derecho a la reparación integral o justa indemnización.....	18
C. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	20
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	23
A N E X O S.....	23



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 14, fracción II, último párrafo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto publicado el 21 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de la entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

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

I. (...)

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso calculará el momento de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil del Estado de Quintana Roo, y a falta de disposición de éste en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por cada reclamante afectado, y

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 17, 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la justicia.
- Derecho a la reparación integral.
- Derecho a la justa indemnización.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 21 de febrero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 22 del mismo mes y año al domingo 22 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promuevan, únicamente por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 y en los tratados

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

⁸ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 14, fracción II, último párrafo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales deben cubrir no excederá del equivalente a 3,650 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Dicha disposición vulnera los derechos a la reparación integral y una justa indemnización, en virtud de que, la reparación que el Estado se encuentra obligado a realizar por concepto de daño moral no puede depender la fijación de un tope máximo.

Por ello, el precepto que contempla un tope máximo subjetivo para el pago de indemnización por daño moral transgrede los derechos a la reparación integral y una justa indemnización, aunado a que crea incentivos contrarios al mantenimiento de la adecuada calidad de los servicios públicos.

El precepto motivo de esta impugnación establece lo siguiente:

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

I. (...)

II. (...)

La indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por cada reclamante afectado, y (...)"

Como se desprende de la literalidad de la norma, se fija un tope máximo de 3,650 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para el pago de la indemnización por daño moral que, en su caso, deban efectuar los entes públicos estatales por concepto de responsabilidad patrimonial en favor de los particulares que sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular.

A consideración de esta Comisión Nacional, dicha disposición constituye un restricción al acceso a la justicia, en lo tocante a los derechos a la reparación integral y la justa indemnización.

A efecto de demostrar el vicio de constitucionalidad contenido en el precepto cuya invalidez se demanda, es necesario exponer, en un primer apartado, la naturaleza, contenido y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo del Derecho Público como consecuencia de su actividad irregular. Posteriormente, se abordará lo concerniente a los derechos a la reparación integral y justa indemnización, para finalmente concluir que el precepto impugnado es contrario a estos.

En ese sentido, es oportuno precisar que el parámetro de regularidad constitucional de la presente impugnación lo constituyen los artículos 1º, 17 y 109 de la Norma Fundamental, así como el antecedente contenido en el numeral 113 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002; en relación con el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales se desarrollan en los apartados subsecuentes.

A. Contenido y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado.

i. Incorporación de la figura en el texto constitucional

Tradicionalmente, en nuestro país se contaba con un sistema de responsabilidad del Estado se basa en los principios civiles de la culpa y establece una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general; la responsabilidad solidaria se establecía únicamente para el caso de dolo en la actuación del servidor público, lo cual suponía un rezago en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y por ende del Estado de Derecho. Aunado a ello, dicho sistema adolecía de un procedimiento eficaz para que el particular obtuviera un resarcimiento por el daño causado, cuando no tenía la obligación jurídica de soportarlo.

Así, las bases sobre las cuales estaba pensada la responsabilidad estatal derivaba en las siguientes dificultades para la reparación daño a los particulares:

- a) La imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa;
- b) La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado.
- c) El hecho de que en este sistema no se protege a los particulares por los daños que se causan en el actuar lícito o normal del Estado.⁹

Adicionalmente, en el contexto internacional cabe destacar que conforme aumentó la tendencia de la intervención estatal en la vida privada de los particulares, paulatinamente se fue desarrollando un sistema a través del cual el Estado responda por los daños que su desmesurada intervención provoque en los bienes de los gobernados y con base en esta premisa general, las naciones fueron reconociendo, cada vez con mayor amplitud, la responsabilidad patrimonial de los órganos públicos.¹⁰

Ello motivó a que el 22 de abril y el 16 de junio de 1999, se presentaran en la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma a la Constitución Federal que tuvieran como objetivo el establecer la responsabilidad patrimonial del Estado sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares, conforme a la evolución que han ido teniendo estas instituciones tanto en nuestro derecho como en el Derecho Comparado, y resaltaron la importancia de elevar dicha institución jurídica a rango constitucional a fin establecer una "*garantía de integridad patrimonial*" a favor de los particulares en contra de la actividad dañina que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular de la función pública del Estado.¹¹

Tales iniciativas, transformaban radicalmente la forma en la cual el Estado respondería frente su actividad irregular con el objeto de resolver la dicotomía "responsabilidad objetiva" frente a "responsabilidad subjetiva"; así la primera de

⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de Decreto 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, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, presentada por diversos Diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional, el 22 de abril de 1999.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Dictamen de la Cámara de Origen a la a iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999.

ellas identificó que el diseño de la figura que nos ocupa al aplicarlo la teoría de la culpa a las acciones u omisiones ilícitas acaecidas por servidores públicos de la Administración Pública, generaba las siguientes dificultades:

1. La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de “daños impersonales o anónimos” -casos cada vez más frecuentes en una Administración Pública compleja y tecnificada- ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;
2. La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes -que por otra parte son largas y difíciles- o bien ejercer presiones en “vías de hecho”;
3. La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y
4. La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.”¹²

En idéntico sentido, la iniciativa propuesta por del 16 de junio de 1999, razonó que sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado.¹³

¹² Ídem, págs. 51 y 52.

¹³ Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta apartado c del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la

De ese modo, las modificaciones constitucionales pretendidas permitirían desarrollar, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

Ahora bien, en los textos de las iniciativas de reforma mencionadas se propuso la instauración de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado directo y objetivo, entendido en términos amplios, de tal manera que pudiera exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del daño causado, con base en la sola existencia del daño existente, apartándose de manera expresa de la calificación del posible dolo e, incluso, del carácter irregular de la actuación del Estado.

No obstante, la lectura del dictamen de 29 de abril de 2000, elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, permite advertir que el órgano reformador pretendió definir y limitar esos conceptos a las necesidades de la sociedad y a las características propias de nuestro sistema administrativo.

Así, los miembros de las Comisiones precisadas al someter a la aprobación de la Cámara de Diputados el dictamen de mérito, señalaron que era plausible integrar en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, pues ello se ha convertido en una exigencia cada vez más reiterada; primeramente, porque la compleja conformación de la actividad del Estado requiere de sistemas sencillos y ágiles para proteger a los particulares, y en segundo término, porque la responsabilidad patrimonial, establecida de manera directa, se traduce en un mecanismo de equidad en las cargas públicas, evitando que quien sufre un daño, tenga que soportarlo inequitativamente, lo cual contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho en México, y precisaron que:

(...) Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio,

citada Ley Fundamental, presentada por diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la sesión de la comisión permanente del 16 de junio de 1999, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 21 de junio de 1999, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, pág. 6.

indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado. En opinión de estas Comisiones, las iniciativas en dictamen consiguen este propósito.”¹⁴

Hechas esas consideraciones generales, los miembros de estas Comisiones puntualizaron diversas observaciones particulares:

“Ambas iniciativas proponen reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional. Los miembros de estas Comisiones dictaminadoras coinciden en este punto con las iniciativas, no obstante que en algunos países la responsabilidad del Estado toma su fundamento en las leyes secundarias, sin estar consagrada en sus Constituciones. Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución, es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada tanto en la legislación federal como en la de las Entidades Federativas.”

Asimismo, en lo referente a las indemnizaciones se concluyó que la reforma constitucional debía entenderse de la siguiente forma:

“V. En el texto de decreto de la iniciativa presentada primero en tiempo, se señala que todo aquel que sufra una lesión en sus bienes ó derechos, será indemnizado de manera proporcional y equitativa. En la exposición de motivos se explica que la inclusión de estos dos términos, tiene como objetivo acotar el alcance de la indemnización, y derivan de un principio de ponderación, es decir, del propósito de buscar un equilibrio en el pago de indemnizaciones a particulares. El motivo de esta ponderación, según se advierte expresamente en la iniciativa, es doble: por un lado obedece a las limitaciones presupuestales generales, y por otro a la función que la figura de la responsabilidad patrimonial tiene en la tarea redistributiva del Estado. Es preciso añadir, como se deduce de la misma iniciativa, que la utilización de los vocablos, proporcional y equitativo, proviene, entre otras razones, de que son términos adoptados por nuestra propia Constitución, concretamente en el artículo 31 fracción IV, y sobre los que ha habido una profunda labor interpretativa.

En la iniciativa presentada segunda en tiempo, sin mayor argumentación o razonamiento, utilizan solamente el calificativo de "equidad" referida a la indemnización del Estado. No obstante que existe una diferencia entre ambas iniciativas, pues aunque en ambas se señala el término de equidad, sólo en una de ellas se añade el término proporcional, por estimar que subyace la misma motivación en ambas, y la diferencia es sólo en cuanto a los términos, estas Comisiones consideran pertinente hacer un análisis conjunto.

Para poder iniciar una consideración al respecto, resulta conveniente referirnos al significado que se ha dado a los conceptos de proporcionalidad y equidad en la interpretación constitucional. Esto lo hacemos a sabiendas de que estos términos hacen

¹⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (aprobado el sábado 29 de abril de 2000), disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=323441858fd35fc1aff8f8eb1030951c&Clave=1513

expresa referencia a la materia impositiva y fiscal, y por lo tanto, tales definiciones, no son exactamente aplicables al tema de la responsabilidad estatal. De hecho, en los debates del constituyente del 17 no se hace una distinción entre ambos términos, y la doctrina ha considerado que la proporcionalidad y la equidad deben interpretarse conjuntamente, atendiendo a su acepción primigenia, cuyo significado es el de justicia. Sin embargo, por tratarse de una reforma constitucional, tampoco podemos desdeñar el contenido que han ido adquiriendo a través de la labor interpretativa de los tribunales constitucionales.

La proporcionalidad es un parámetro de aplicación de la ley impositiva, tomando en cuenta la capacidad contributiva del particular, es una referencia a las circunstancias particulares; en cambio la equidad exige la igualdad de trato ante la igualdad de circunstancias, pero entendiendo por estas, las condiciones más objetivas.

Con base en lo anterior y en los razonamientos que se exponen en la iniciativa, los miembros de esta Comisiones Unidas, consideramos que no es necesario incluir tales términos como parámetro de justicia en el pago de indemnizaciones, por lo siguiente: a) Por el sólo hecho de establecer que los particulares tendrán derecho a una indemnización, se implica que esta será justa, y, siendo consecuentes con su auténtico significado, que será proporcional y equitativa. En cambio, si se hace una acotación, señalando que la indemnización será proporcional y equitativa, se hará necesaria una interpretación respecto al significado de los términos en el precepto concreto, dando cabida inclusive a reducir el alcance del derecho, o, como ha sucedido en anteriores experiencias de interpretación constitucional, haciéndolo prácticamente nugatorio. En este sentido, el no incluir los términos da como resultado la consagración de un derecho más amplio y contundente, que el tratar de precisar sus alcances. b) Estamos convencidos, como lo afirman los legisladores en ambas iniciativas, que la indemnización debe estar regida por el principio de equidad, atendiendo a que esta institución pretende resolver una problemática propia de la justicia distributiva. En este sentido, en la indemnización debe atenderse a las circunstancias particulares del caso, como pueden ser la gravedad del daño, las condiciones en que se encontraba el bien que resultó dañado, la capacidad económica de la persona lesionada, el posible abuso de poder, la cuantía de los daños, el número de personas afectadas, etc. Sin embargo nos parece que corresponde a la ley secundaria establecer y regular las bases sobre las que se aplicará el principio de equidad, que, como lo afirmamos en el inciso a), quedaría implícito en el texto constitucional.”¹⁵

De lo anterior, se desprende que intención del Poder reformador federal no fue establecer en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, un monto máximo sobre las indemnizaciones que se cubrirán a los particulares por los daños que le cause el Estado derivado de su actividad administrativa irregular, es decir aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio

Así, los daños generados a la esfera jurídidirectament, que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, entendiéndose como límites no un

¹⁵ Dictamen de la Cámara de Origen a la a iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999,

monto específico o máximo sino las bases constitucionales sobre los que descansa la responsabilidad administrativa, es decir, es de naturaleza objetiva y directa.

En la misma línea, en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, además de reiterar la definición de los conceptos de responsabilidad objetiva y directa enunciados en el dictamen presentado por la Cámara de Origen, respecto de las indemnizaciones señala lo siguiente:

“Respecto al criterio para el pago de indemnizaciones, el cual omite la aplicación de la proporcionalidad y equidad como parámetros de cuantificación, nos manifestamos de acuerdo con las consideraciones de la Minuta al concluir que, el evitar el uso de estos términos dará como resultado "la consagración de un derecho más amplio y contundente" que busca asegurar la justicia -cuyo contenido abarca estos dos principios- apartándose de problemas de interpretación que pudieran entorpecer el ejercicio de este derecho. Finalmente corresponderá a la ley secundaria establecer los márgenes de estos montos atendiendo a las circunstancias particulares del caso.”¹⁶

Si bien podría interpretarse que los márgenes de las indemnizaciones puede habilitar al legislador ordinario para establecer de manera discrecional topes a los montos que se han de pagar por concepto de indemnización a los particulares, dicha premisa es errónea pues la verdadera intención del Poder Reformador de la Constitución es que los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que les ocasione la actividad administrativa del Estado. Por ello, y ante el trastorno que esto implica, es de elemental justicia proveer la reparación que corresponda sin importar que el emisor del mismo haya sido una autoridad.¹⁷

Adicionalmente, es necesario hacer notar que en el proceso legislativo de mérito, se abordó la necesidad de que la Federación y las entidades federativas expidan leyes secundarias en la materia, a fin de regular cuidadosamente todo el nuevo régimen de responsabilidad estatal. En ese sentido, el Dictamen de la Cámara revisora concluye considerando apropiado no limitar estas disposiciones al ámbito de la Administración federal, sino irradiar esta obligación a todos los niveles de gobierno, mismos que se encargarán de establecer los mecanismos necesarios para

¹⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto 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 la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores el 08 de noviembre de 2001, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=21346cb155d37cf62f2ce629a99fe27f&Clave=1516,

¹⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto 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 la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores el 08 de noviembre de 2001, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=21346cb155d37cf62f2ce629a99fe27f&Clave=1516,

la protección de los gobernados, en un esfuerzo nacional por afrontar esta problemática.¹⁸

De esta manera, la única disposición transitoria de la reforma al numeral 113 constitucional insiste en este propósito reglamentario, toda vez que la debida y conveniente aplicación del nuevo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, el procedimiento de reclamación, cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante, los elementos debe contener la resolución respectiva, las reglas de prescripción, cómo se resuelven los casos de concurrencia, bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, entre otras.

Dichas medidas fueron estipuladas de manera expresa en el artículo transitorio de la multi referida reforma constitucional, que finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, quedando redactado en los términos siguientes:

“Artículo Único.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

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

¹⁸ Ídem, pág. 5.

Así, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, por la que se adicionó un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Federal¹⁹, se reconoció a los particulares el derecho a una indemnización derivada de la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, la cual es de carácter objetivo y directo, también conocida como responsabilidad patrimonial del Estado.

Lo anterior, generó un cambio en la dinámica del derecho público pues como lo ha subrayado esa Suprema Corte, originalmente el Estado no se encontraba obligado a resarcir a los particulares por los daños que pudiera ocasionar con motivo de su actuación, es decir, no se reconocía lo que se denomina responsabilidad extracontractual; posteriormente se conoció la responsabilidad indirecta del Estado que consiste en que será directamente el funcionario que haya cometido la conducta u omisión que genera el hecho dañoso, quien se encuentra obligado a pagar los daños, en tanto que el Estado tiene únicamente una responsabilidad subsidiaria, es decir que solamente cuando aquél hubiere sido declarado responsable e insolvente, el Estado tendría la obligación de pagar.²⁰

Posteriormente con la reforma constitucional publicada el 27 de mayo del 2015, el texto íntegro del otrora segundo párrafo del artículo 113, se trasladó al último párrafo del numeral 109 constitucional, conservando la naturaleza, alcance y objetivos de la responsabilidad patrimonial. Así, la figura en comento forma parte de nuestro texto constitucional a fin de resarcir los daños que con motivo de la actividad administrativa irregular se provoquen a los particulares en sus bienes o derechos.

Atento a lo anterior, el 31 de diciembre de 2004, el Congreso General expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual tiene por objeto, fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado,

¹⁹ “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.”

²⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, resuelta por el Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de febrero de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, p. 135.

precisando que dicha responsabilidad extracontractual es objetiva y directa, y delimitando como sujetos de misma a los entes públicos federales.²¹

Posteriormente, el 21 de febrero de 2020, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.

B. Derecho a la reparación integral o justa indemnización.

Como punto de partida, es necesario precisar que el derecho fundamental de acceso a la justicia contenido en el numeral 17 de la Constitución Federal, implica que todas las personas pueden acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre las pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Ahora bien, de acuerdo con los precedentes fijados por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, para que dicha prerrogativa fundamental sea efectiva, es necesario colmar cuando menos tres etapas:

- (i) Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.
- (ii) Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso.
- (iii) Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y Tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.²²

²¹ Cfr. Artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

²² Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Pág. 151, del rubro: "**DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.**"

De lo anterior, puede desprenderse que una de las dimensiones para hacer posible el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia, y la que interesa para efectos de la presente impugnación, es la correcta ejecución de las determinaciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales.

Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado.²³

En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos.

Por otro lado, una indemnización resulta excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.

Es oportuno hacer énfasis, en que si bien el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal establece que las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial se deben sujetar a los límites establecidos por la ley, como se analizó el apartado correspondiente, ello no implica el establecimiento de topes máximos pues ello implicaría que las personas de manera arbitraria tengan que soportar el daño que les generó el Estado.

Asimismo, el establecimiento de montos máximos, a juicio de este Organismo Nacional y a la luz de la Reforma Constitucional de 2011 en materia de derechos

²³ Ídem.

humanos, no encuentra cabida en el parámetro de regularidad constitucional pues el derecho a una justa indemnización o reparación del daño no se encuentra restringido a una cantidad determinada por la Norma Fundamental por lo que el legislador de Quintana Roo no puede limitar el ejercicio de esos derechos fundamentales.

Paralelamente, podría argumentarse que el establecimiento de un tope máximo se encuentra encaminado a garantizar que los recursos del Erario Público destinados a las indemnizaciones alcancen para reparar a todas las víctimas del actuar irregular del Estado; sin embargo, dicha premisa es errónea pues la determinación de las indemnizaciones deberán atender al caso concreto y a los principios ya mencionados por lo que se debe procurar que el Juzgador cuente con la libertad de establecer el monto conforme al caso específico y en atención a las circunstancias particulares.

Finalmente, no pasa desapercibido que la Constitución Federal precisa que la indemnización responsabilidad patrimonial se fijará conforme a los límites que establezcan las leyes, sin embargo, no es admisible interpretar que dicha disposición faculta a los Congresos para establecer en sus marcos normativos el tope máximo de pago, porque ello implicaría, en la especie, la transgresión del derecho a la reparación integral y la justa indemnización.

C. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Tal como se precisó en líneas previas, el 21 de febrero de 2020 se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, la cual tiene por objeto, fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos estatales y municipales en la entidad.²⁴

Asimismo, señala como sujetos de la ley, a los entes públicos estatales y Municipales del Estado de Quintana Roo, a saber: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquier ente de carácter estatal o municipal.²⁵ Todo ello, en congruencia con la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial.

²⁴ Cfr. Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.

²⁵ Ídem, artículo 2.

Ahora bien, en relación con la indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de la actividad administrativa irregular, la norma en análisis precisa que corresponderá a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

En ese sentido, el artículo 14 precisa la forma en que habrá de realizarse el cálculo de los montos que deberán pagar los entes públicos en los casos de daños personales, daños morales y muertes, tal como se desprende de la literalidad del precepto en comento:

"I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social; en el que deberá considerarse el criterio que mayor beneficio otorgue al reclamante.

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

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil del Estado de Quintana Roo, y a falta de disposición de éste en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Quintana Roo y a falta de disposición en este último, en el Código Civil Federal en su artículo 1915."

Sobre el particular, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el segundo párrafo de la fracción II de ese numeral constituye un límite injustificado para acceder a la reparación integral y una justa indemnización, y hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia.

En efecto, al fijar un tope máximo para el pago de la indemnización por daño moral, como consecuencia de la actividad administrativa irregular, transgrede los derechos citados pues dichos límites no encuentran sustento en el texto constitucional.

Al respecto, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado que el derecho fundamental a la reparación integral o justa indemnización no debe restringirse injustamente. Esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique **justa** y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.²⁶

Debe precisarse que el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo regula la forma en que habrá de computarse el pago de la indemnización por daño personal, daño moral y/o muerte de las personas como consecuencia de una actividad administrativa irregular.

Sin embargo, para llegar a esa determinación es necesario agotar un procedimiento contencioso ante el Tribunal de Justicia Administrativa en la entidad, en el cual la persona interesada deberá acreditar el daño causado en su perjuicio con la actividad administrativa irregular y obtener una sentencia favorable por dicho órgano jurisdiccional.

Ahora bien, en cierta medida, la cuantificación de los daños materiales puede obedecer a parámetros objetivos, pues suponen la "pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso" y pueden comprender: i) el daño emergente, ii) la pérdida de ingresos, así como iii) el lucro cesante y el daño al patrimonio familiar,²⁷ es decir, que como regla general, pueden ser reemplazados por bienes fungibles de la misma especie.

En contraposición, no debemos perder de vista que el daño moral implica la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.²⁸

Ahora bien, si el daño moral deriva de la actividad administrativa irregular, naturalmente la indemnización por ese concepto atenderá siempre a un parámetro

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, Pág. 752, de rubro: "**DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.**"

²⁷ Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 45.

²⁸ Cfr. Artículo 1916 del Código Civil Federal.

subjetivo, pues no es sencillo cuantificar ese tipo de afectaciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso del Estado de Quintana Roo, al expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial en la entidad determinó que la indemnización por daño moral que, en los casos que resulte procedente, los entes públicos estatales o municipales deben cubrir no excederá del equivalente a 3,650 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor diario para la presente anualidad es de \$ 86.88, de conformidad con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía,²⁹ por lo que la cantidad máxima que se pagará por ese concepto en moneda nacional es de \$317,112.00.

En ese sentido, este Organismo estima que la fijación de un monto máximo como el previsto en la disposición impugnada constituye un límite injustificado para acceder a la reparación integral y una justa indemnización, por lo que hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del numeral 12, fracción II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, publicado el 21 de febrero de 2020 en el medio de comunicación oficial en esa entidad federativa, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la

²⁹ Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 21 de febrero de 2020, que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Patrimonial en el apartado que se impugna (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa del artículo impugnado.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.

Mra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

CNDH
M É X I C O

