

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de octubre de 2023

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 artículo 16, fracciones I y II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de septiembre de 2023.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
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.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO	6
	A. Contenido y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	7
	B. Derecho a la igualdad y no discriminación	13
	C. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	17
	D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada	18
	SEGUNDO	32
	A. Derecho a la reparación integral o justa indemnización	33
	B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	38
	A N E X O S	45

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 la norma general impugnada.

- A. Congreso del Estado de Puebla.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 16, fracciones I y II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de septiembre de 2023, cuyo texto se reproduce a continuación:

“Artículo 16. Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una Indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

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

II. (...).

La Indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 Unidades de Medida y Actualización, por cada Reclamante afectado.

III. (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, 17 y 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derecho a la seguridad jurídica
- Derecho de acceso a la justicia
- Derecho a la reparación integral del daño
- Derecho a la justa indemnización
- Principio de legalidad

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 las normas generales precisadas 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.

Las normas generales cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el

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. (...)”

Periódico Oficial del Estado de Puebla el martes 19 de septiembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 20 siguiente al jueves 19 de octubre del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados 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 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 XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “**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 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; (...).”

³ “**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 (...).”

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 con la facultad 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.

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla prevé la forma en la que se deberá calcular el monto por indemnización derivado del daño personal causado por una actividad administrativa irregular por parte de algún ente público local.

Por un lado, en el inciso a) prevé que corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal

del Trabajo (LFT) en relación con los riesgos de trabajo; por el otro, en el inciso b) se dispone que, además de esa indemnización, el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con lo que la LFT disponga para riesgos de trabajo.

Se estima que dicha regulación vulnera los derechos de igualdad y de seguridad jurídica, pues conforme al sistema normativo aplicable, será necesario que las personas afectadas perciban un salario diario, así como que el daño causado se encuentre dentro de la clasificación de enfermedades de trabajo, pues en caso contrario, no podrán ser indemnizados por no encontrarse en el supuesto jurídico descrito, lo que trae como consecuencia una exclusión injustificada de esos grupos de personas e indudablemente, una vulneración a su derecho a una reparación del daño e indemnización justa.

En este primer concepto de invalidez se demostrará que el artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional vigente, esencialmente, por ser contrario a los derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y a la justa indemnización, por haber sufrido un daño personal por una actividad administrativa irregular.

Para evidenciar esa afirmación, el presente apartado se estructurará de la siguiente manera: primero se abundará brevemente sobre el contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del estado; posteriormente, se expondrán los derechos que se estiman vulnerados y, finalmente se analizará la norma impugnada a la luz de dicho estándar.

A. Contenido y alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado

En principio debe decirse que la responsabilidad patrimonial del Estado, como institución jurídica, ha ido cambiando a través de los años con el objetivo de crear un régimen constitucional garantista, claro y que permita a las personas afectadas acceder a su derecho a ser indemnizados por haber sufrido un daño derivado de la actividad irregular de algún ente público federal, estatal o local.

Actualmente, las bases de esa institución se encuentran en el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 109. (...)

I. a IV (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

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.”

Sobre esa base, la Constitución General establece que el Estado podrá incurrir en responsabilidad cuando cause algún daño en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, la que deberá de ser **objetiva y directa**. Además, prevé que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que se prevean en las leyes respectivas.

Por tanto, del régimen constitucional vigente se desprenden las siguientes reglas fundamentales para determinar cuándo se actualiza un hecho que genere responsabilidad para el estado, así como el derecho a ser indemnizado por esa situación, a saber:

- El Estado debe incurrir en responsabilidad por causar un daño (sin importar el grado de afectación) en los bienes o derechos de los particulares.
- El daño causado por el Estado debe ser con motivo de su actividad administrativa irregular.
- La responsabilidad patrimonial será directa y objetiva.
- Los particulares tienen derecho a exigir el pago de una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto una vastedad de asuntos en los que ha precisado el contenido y alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como de la justa indemnización que corresponderá a la persona afectada y sobre los sujetos de esa obligación constitucional.⁴

⁴ Por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 4/2004; los amparos directos en revisión 2581/2011, 10/2012, 99/2013, 3079/2013, 1365/2014, 2278/2014, 2592/2014, 4868/2014, 2212/2015, 971/2016,

Así, conforme a la doctrina jurisprudencial, la responsabilidad patrimonial del Estado corresponde únicamente respecto de los daños que cause a los particulares **con motivo 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.** En este supuesto, como ya se mencionó, **el particular podrá demandar la indemnización directamente al estado (responsabilidad directa)** sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, **pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva)** y no la motivación subjetiva del agente de la administración. Asimismo, las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes⁵.

Por lo tanto, el régimen constitucional vigente mandata que los particulares son titulares de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar una indemnización *proporcional y equitativa* cuando, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un acto que algún órgano estatal llevó a cabo sin acatar la normativa aplicable o los lineamientos, parámetros o *protocolos administrativos* respectivos, sin tener que demandar al funcionario en lo personal, y sin tener que demostrar si éste actuó de manera ilícita, dolosa o culposa.⁶

Entonces, la responsabilidad patrimonial del Estado tiene como objeto la restauración de la integridad del patrimonio afectado, de modo que su alcance debe medirse en función de la obligación de dejar indemne al sujeto activo de la relación, compensándolo económicamente por el daño producido.

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha acotado cuáles son las funciones administrativas irregulares por parte del Estado que actualizan la responsabilidad frente a los particulares y su correlativa obligación de indemnizarlos. En tal sentido,

2628/2016, 6471/2016, 2660/2018, 3228/2018, 7106/2019; las contradicciones de tesis 210/2012, 538/2012 y 46/2019; así como en el amparo directo 6/2016, entre otros asuntos.

⁵ Véase la sentencia por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 4/2004, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 7 de febrero de 2008, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre, páginas 145 y 146.

⁶ Véase la sentencia por la que se resuelve el amparo directo 18/2015, por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 10 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I, párrafo 33, página 36.

precisó que el Constituyente distinguió con claridad entre la **actividad irregular** del Estado y la **actuación dolosa e ilegal de los funcionarios**; de donde se sigue que existen dos tipos de daños que pueden sufrir los ciudadanos con la actividad propia del Estado:

1. El ocasionado por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.
2. El causado por la actividad irregular del Estado, que se entiende como responsabilidad objetiva y directa.⁷

De esta manera, cuando el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular *“con motivo de su actividad administrativa irregular”*, en realidad, se está refiriendo al segundo caso; es decir, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos que si bien son propios del Estado, son realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

Lo anterior se robustece si se toma en consideración que el objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado está circunscrito a la reparación de los daños producidos, es decir, consiste en dejar indemne al sujeto activo de la relación, identificado con el que ha resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolo económicamente de manera tal que restaure la integridad del patrimonio afectado, cuando el daño ha surgido de la actividad irregular del Estado, entendida en el sentido antes apuntado, ya que el presupuesto de procedencia se centra en que el sujeto activo no tenga obligación jurídica de soportarlos.

Por otro lado, se exige que la responsabilidad patrimonial sea directa y objetiva⁸, entendiéndose por tales lo siguiente:

⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, *op. cit.*

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, Pág. 722 del rubro: **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y**

- Directa: se actualiza cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar *directamente* al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.
- Objetiva⁹: se centra en los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, el dolo o la intencionalidad propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta regulada por las disposiciones del derecho civil. Es decir, la responsabilidad objetiva del Estado no se origina por cualquier daño que se cause, sino que éste debe ser consecuencia del actuar administrativo irregular¹⁰.

Mientras que, en relación con los sujetos a los que se les podrá reclamar una responsabilidad patrimonial, ese Máximo Tribunal Constitucional ha hecho patente que serán aquellos órganos que cumplan estos dos criterios: que se trate de un ente público federal, local o municipal y que realice funciones materialmente administrativas.¹¹

Finalmente, en lo referente a las indemnizaciones, debe recordarse que la intención del Poder reformador federal no fue establecer 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.¹²

DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

⁹ Véase la sentencia por la que se resuelve el amparo directo en revisión 2592/2014, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 15 de abril de 2015, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, pág. 719, del rubro: “**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA**”

¹¹ Cfr. la sentencia por la que se resuelve el amparo en revisión 1131/2017, por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de mayo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párrafo 29.

¹² 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:

“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

De manera que ante los daños ocasionados en perjuicio de los particulares se generará una obligación para el Estado consistente en indemnizarlos conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, **entendiéndose como límites no un monto específico o máximo, sino las bases constitucionales sobre**

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 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."

los que descansa la responsabilidad administrativa, es decir, es de naturaleza objetiva y directa.

B. Derecho a la igualdad y no discriminación

Esta Comisión Nacional estima pertinente partir de que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹³

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹⁴

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

¹⁴ Véase tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹⁵

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.¹⁶

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁷

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹⁸

Defendemos al Pueblo

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 13 *supra*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

¹⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁹

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto que refiere a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁰

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

¹⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.²¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.²²

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²³

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

²¹*Idem.*

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

C. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Por ende, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

En ese sentido, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

De conformidad con lo hasta aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a. Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b. Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c. Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, no debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Explicado lo anterior, ahora corresponde analizar el artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla a la luz del parámetro de regularidad aplicable.

1. Antecedentes

En principio, resulta oportuno recordar que la Ley impugnada surge como cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 109, último párrafo, de la Norma Fundamental, así como del artículo transitorio de la reforma constitucional respectiva, como se explica a continuación.

Desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, mediante el Decreto por el que se aprobó la modificación de la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴ (ahora previsto en el último párrafo del artículo 109 de dicho ordenamiento constitucional, como se explicará más adelante), se reconoció a los particulares el derecho a una indemnización derivada de la responsabilidad del Estado.

Para mayor claridad, el párrafo adicionado fue el siguiente:

“Artículo 113. (...)

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

En seguimiento a lo anterior, en el único artículo transitorio del Decreto en estudio se estableció lo siguiente:

1. Se otorgó un plazo a la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del Decreto, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.
2. Se indicó que la aprobación de la reforma constitucional implicaba necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

²⁴ Visible en el siguiente enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727995&fecha=14/06/2002#gsc.tab=0

- a. El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
 - b. El pago de la indemnización estaría sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.
3. Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

De lo anterior se desprende que el Poder Reformador de la Constitución estableció la obligación tanto del legislador federal, como de los congresos locales para que, conforme a los plazos otorgados y las bases ahí previstas, expidieran las leyes respectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a sus propias competencias.

Posteriormente, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción²⁵, en el que, entre otras cosas, se transfirió el contenido del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General al último párrafo del diverso artículo 109 de ese texto constitucional.

Por ende, actualmente es el artículo 109, último párrafo, de la Constitución General el que establece que los entes públicos federales, estatales y/o municipales **incurrirán en responsabilidad patrimonial cuando causen algún daño, con motivo de su actividad administrativa irregular, en los bienes o derechos de los particulares, la cual será objetiva y directa**. Por lo anterior, **las personas afectadas tendrán derecho a ser indemnizadas** conforme a las bases, límites y procedimientos que se establezcan en las leyes.

²⁵ Consultable en el siguiente enlace:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

Ahora bien, de conformidad con el mandato constitucional para expedir las leyes que regularían la responsabilidad patrimonial del Estado, 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, precisando que dicha responsabilidad extracontractual es objetiva y directa, y delimitando como sujetos de misma a los entes públicos federales.²⁶

Mientras que, en el estado de Puebla, su Constitución Política establece en su artículo 131 que la responsabilidad del Estado y los Municipios será objetiva y directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, se causen en los bienes y derechos de los particulares; por lo que en esos casos los particulares tendrán derecho a hacer exigible ante la autoridad competente una indemnización, de acuerdo con las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En esa línea, conforme a la libertad de configuración reconocida a las legislaturas locales, el Congreso del Estado de Puebla tuvo a bien expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial para esa entidad federativa, la cual fue publicada el pasado 19 de septiembre del año en curso en el medio oficial de difusión local.

En la exposición de motivos el legislador local manifestó que “(...) en el cauce de la transformación que ocurre en el Estado de Puebla y con la firme convicción de saldar la deuda histórica del acceso y democratización de la justicia para las y los poblanos, resulta prioritario e impostergable la expedición de una ley en materia de responsabilidad patrimonial”.

2. Contenido general de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla

Defendemos al Pueblo

La Ley de Responsabilidad Patrimonial que se analiza tiene por objeto **fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos**, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los ejecutores de gasto; además, precisa que esa responsabilidad es objetiva y directa, y

²⁶ Artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en la Ley y en las demás disposiciones legales aplicables.²⁷

También, dicho ordenamiento define a la actividad administrativa irregular como *“aquella realizada por algún Ejecutor de Gasto en sus funciones administrativas y que cause daño a la persona, a sus bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”*²⁸.

De tal manera que, tanto a nivel constitucional como local, se reconoce que cualquier persona particular (incluidas niñas, niños y adolescentes) pueden verse afectados por una actividad patrimonial estatal, lo que los faculta para demandar (conforme a las reglas respectivas) el pago por una indemnización a cargo del ente público estatal o municipal que pudiera resultar responsable.

Mientras que los sujetos obligados serán los siguientes²⁹ :

- El Poder Legislativo
- El Poder Ejecutivo local, a través de la administración pública estatal centralizada y las entidades paraestatales
- Los organismos constitucionales autónomos
- Los municipios del Estado, a través de su administración centralizada y paramunicipal
- Cualquier otro ejecutor de gasto de carácter estatal o municipal.

Asimismo, se precisa que tanto el Poder Legislativo como los órganos constitucionales autónomos tendrán la obligación de indemnizar únicamente por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

Además, la Ley en comento establece que los daños y perjuicios materiales que constituyan el daño patrimonial reclamado, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y diferentes a los que pudieran afectar al común de la población;³⁰ así como que los Ejecutores de Gasto cubrirán las indemnizaciones derivadas de la

²⁷ Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla

²⁸ Artículo 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla

²⁹ Artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla

³⁰ Artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

Responsabilidad Patrimonial que se determinen conforme a esa Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.³¹

Respecto del derecho a la indemnización, la Ley impugnada dispone que las personas reclamantes tendrán derecho a ser indemnizadas por la actividad administrativa irregular³². Esta indemnización corresponderá al pago del daño y perjuicios materiales, así como por el daño personal y moral³³, misma que deberá ser pagada conforme a lo siguiente:

- En moneda nacional
- Podrá convenirse su pago en especie
- Su cuantificación se calculará de acuerdo con la fecha en que el daño patrimonial se produjo o con la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo, etc.³⁴

Particularmente, el ordenamiento legal en estudio prevé que los montos de las indemnizaciones se calcularán en dos sistemas distintos: por un lado, aquellos que atiendan a daños personales³⁵ y por el otro, cuando se trate de daño moral³⁶.

Siguiendo con el análisis, la Ley multirreferida prevé en su Capítulo III (integrado por los artículos 19 al 35) el procedimiento para reclamar el pago de una indemnización por haber sufrido un daño ocasionado por una actividad administrativa irregular por algún ejecutor del gasto en el estado de Puebla.

Finalmente, la Ley de Responsabilidad Patrimonial multicitada prevé un capítulo relativo a la distribución de la responsabilidad concurrente, es decir, cuando el daño ocasionado haya sido causado por dos o más entes públicos³⁷; así como el relativo al derecho del estado de repetir contra las personas servidoras públicas cuando se determine la responsabilidad del servidor público, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de falta grave³⁸.

³¹ Artículo 8 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³² Artículo 12 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³³ Artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³⁴ Artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³⁵ Artículo 16, fracción I de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³⁶ Artículo 16, fracción II de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³⁷ Artículos 36 a 40 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

³⁸ Artículos 41 a 44 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

3. Análisis del artículo 16, fracción I, de la Ley impugnada

Una vez explicado de manera muy general el sistema jurídico que regula la obligación constitucional de responder por el daño causado, con motivo de una responsabilidad patrimonial a cargo de los entes públicos poblanos, ahora corresponde analizar la norma impugnada a la luz del parámetro de regularidad aplicable.

El artículo que se tilda de inconstitucional establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una Indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

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

II y III (...).”

De acuerdo con la disposición, existen dos supuestos que se deberán de observar para calcular el pago indemnizatorio por haber sufrido un daño personal, a saber: el primero consistente en una indemnización con base en los dictámenes médicos, **tendiente a determinar en qué forma se vulneró la integridad personal del individuo afectado;** y otro correspondiente al monto por el que se cubrirán los **gastos médicos** que, en su caso, habrán de erogarse como consecuencia de los daños causados.

Atendiendo a la disposición en análisis, ambos rubros deberán calcularse de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo (en adelante LFT) en lo relativo a riesgos de trabajo. Al respecto, los artículos relacionados con esos riesgos

para efectos de la determinación de indemnizaciones por daños personales son los numerales 477³⁹, 478⁴⁰, 479⁴¹, 480⁴², 481⁴³, 482⁴⁴, 483⁴⁵, 484⁴⁶ y 496⁴⁷.

De la consulta de esas disposiciones, este Organismo Nacional advirtió que todos parten de la premisa fundamental, para el cálculo indemnizatorio, de la existencia de una relación de trabajo y, por ende, de la percepción de un salario, además de que, para colmar los supuestos normativos, es necesaria la existencia de una merma en las capacidades o aptitudes necesarias para desempeñar un trabajo o, en su defecto, la muerte.

En otras palabras, para poder calcular el monto que se deberá de pagar por indemnización por haber sufrido un daño personal como consecuencia de una actividad administrativa irregular por parte de algún ejecutor del gasto del estado de Puebla, conforme al sistema normativo previsto en el artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la entidad y los artículos de la LFT a los que remite esa disposición, es necesario que:

³⁹ “**Artículo 477.-** Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

I. Incapacidad temporal;

II. Incapacidad permanente parcial;

III. Incapacidad permanente total;

IV. La muerte, y

V. Desaparición derivada de un acto delincuencia.”

⁴⁰ “**Artículo 478.-** Incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.”

⁴¹ “**Artículo 479.-** Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.”

⁴² “**Artículo 480.-** Incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.”

⁴³ “**Artículo 481.-** La existencia de estados anteriores tales como idiosincrasias, taras, discrasias, intoxicaciones, o enfermedades crónicas, no es causa para disminuir el grado de la incapacidad, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.”

⁴⁴ “**Artículo 482.-** Las consecuencias posteriores de los riesgos de trabajo se tomarán en consideración para determinar el grado de la incapacidad.”

⁴⁵ “**Artículo 483.-** Las indemnizaciones por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades, se pagarán directamente al trabajador.

En los casos de incapacidad mental, comprobados ante el Tribunal, la indemnización se pagará a la persona o personas, de las señaladas en el artículo 501, a cuyo cuidado quede; en los casos de muerte del trabajador, se observará lo dispuesto en el artículo 115.”

⁴⁶ “**Artículo 484.-** Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, **se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba,** hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.”

⁴⁷ “**Artículo 496.-** Las indemnizaciones que debe percibir el trabajador en los casos de incapacidad permanente parcial o total, le serán pagadas íntegras, sin que se haga deducción de los salarios que percibió durante el período de incapacidad temporal.”

- Para el cálculo del monto indemnizatorio: **la persona reclamante perciba un sueldo diario, pues éste será tomado como base para el cálculo del monto para indemnizar** [inciso a), fracción I, del artículo 16 de la Ley en análisis].
- Para el pago de los gastos médicos: **que el daño causado se encuentre dentro de las enfermedades o accidentes prevista para el riesgo de trabajo** [inciso b), fracción I, del artículo 16 de la Ley en análisis].

Por tales implicaciones, se considera que el mecanismo establecido en el precepto impugnado no contempla a la totalidad de sujetos que pueden verse afectados por una actividad administrativa irregular, por lo que no se adecua a las exigencias constitucionales y convencionales que rigen a la materia, pues el legislador no garantizó el derecho de reparación del daño y de indemnización justa de las personas que no se encuentran en una relación laboral y, consecuentemente, no perciben un salario mínimo, además de que tampoco tomó en cuenta para el pago de gastos médicos que pueden existir supuestos en los que la afectación no se encuentra prevista en la clasificación de riesgos de trabajo.

En efecto, dado que el inciso a) del artículo combatido establece que la indemnización correspondiente debe determinarse con base en la regulación de riesgo de trabajo prevista en la LFT, es indudable que se deberá de seguir la regla consistente en tomar *“como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa”* (artículo 484 de esa Ley Federal); ello significa que, para el pago de la indemnización por daños personales, el demandante **debe percibir un salario que sirva de base para su cálculo**, siendo que únicamente perciben un salario los trabajadores, esto es, quienes prestan un servicio personal subordinado.

Defendemos al Pueblo

Es decir, el mecanismo adoptado por la Ley impugnada para el cálculo de la indemnización, basado en la LFT, **excluye a todas aquellas personas que no sean trabajadoras**, o en cuyo caso, no sea posible determinar su salario diario por no contar con un trabajo formal (incluyendo a las niñas, niños y adolescentes), pues es innegable que la LFT realiza cálculos y regula supuestos jurídicos exclusivamente de naturaleza laboral, pues ese es su objetivo.

Sin embargo, en virtud de que la Ley de Responsabilidad Patrimonial impugnada tiene un objeto distinto y más amplio en cuanto al daño que se puede causar a una persona por la actividad irregular del Estado, el haber remitido a una regulación laboral para el cálculo del monto indemnizatorio, **implica la existencia de supuestos que no necesariamente se surten en todos los casos, lo cual impediría computar el monto correspondiente a la indemnización por responsabilidad patrimonial**, pues dicho en otros términos, las personas afectadas que no perciben un salario diario no se encontrarán en las hipótesis exigidas por el sistema normativo previsto en la disposición impugnada, lo que impedirá que se les calcule la respectiva indemnización.

De tal manera que esas personas que han sido tácitamente excluidas del sistema estarán imposibilitadas de ser indemnizadas por el daño personal que les hubiera causado algún ente público poblano, lo que se traduce en una *distinción por razón de la condición laboral de las personas*, además de que los sitúa en un estado de incertidumbre jurídica.

Mientras que, respecto del inciso b) del artículo en combate, se advierte que el mecanismo diseñado para el **cálculo de la indemnización** por concepto de pago de gastos médicos también excluye de su aplicación a las personas que tienen un padecimiento que no genere una incapacidad para trabajar necesariamente, o bien, que no esté incluida en la “Tabla de Enfermedades de Trabajo” de la LFT.

Lo anterior, pues en la LFT se define como “accidente de trabajo” a “*toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste*”;⁴⁸ y por “enfermedad de trabajo” a “*todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios*”;⁴⁹ siendo relevante señalar que estos dos conceptos son los que generan la obligación de indemnizar.

Siguiendo con el análisis, de acuerdo con la LFT, las enfermedades o accidentes de trabajo pueden causar la muerte, o bien, una incapacidad, que se define como “*la pérdida [o disminución] de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo*”, o por el resto de su vida.⁵⁰

⁴⁸ Artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo.

⁴⁹ Artículo 475 de la Ley Federal del Trabajo.

⁵⁰ Artículos 477 a 479 de la Ley Federal del Trabajo.

Entonces, el pago de una indemnización depende de que el padecimiento produzca como daño, precisamente, uno de estos tipos de incapacidades o la muerte, pues la indemnización asciende:

- (i) a los días de salario que deje de percibir quien sufra una *incapacidad temporal*, o
- (ii) un total de mil noventa y cinco días de salario, quien sufra una *incapacidad permanente total*, o
- (iii) un porcentaje de esta última cantidad, determinado en la Tabla de Enfermedades de Trabajo, aquel que sufra una incapacidad permanente parcial, porcentaje que puede elevarse hasta el cien por ciento, en función del grado en que la incapacidad implique para el afectado una imposibilidad de ejercer su profesión, o, finalmente,
- (iv) una cantidad equivalente a cinco mil días de salario, para los beneficiarios de quien muera como consecuencia del daño, con independencia de la indemnización por incapacidad que hubiere recibido con anterioridad a la muerte.⁵¹

En esa tesitura, tomando en cuenta que existe una variedad inmensa de enfermedades o incapacidades que se pudieran ocasionar con motivo de una responsabilidad patrimonial, el hecho de que el legislador poblano haya referido que serán indemnizadas aquellas previstas en la Tabla de Enfermedades de Trabajo, excluye de dicho derecho al resto de personas que sufran algún otro daño que no se encuentre en la respectiva tabla, constituyéndose como una *distinción por en el estado de salud de las personas*.

En ese orden, a juicio de este Organismo, **el sistema normativo** compuesto por la fracción I del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, y por los artículos de la Ley Federal del Trabajo a que remite, **producen una situación excluyente siendo, por tanto, una categoría subinclusiva que deja fuera a un importante universo de personas de la posibilidad de obtener una cuantificación adecuada del daño por la responsabilidad patrimonial del Estado,**

⁵¹ Artículos 491, 492, 493, 494, 495 y 502 de la Ley Federal del Trabajo.

por razón de su condición laboral (incluidas las personas menores de edad) o de salud.⁵²

Lo anterior patentiza que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues tanto en la Constitución General, como en la del estado de Puebla y en la Ley de Responsabilidad Patrimonial en análisis, mandatan que **cualquier persona puede verse afectada por un ente público**, esto incluye a aquellas mayores de edad que no tienen un empleo, o si lo tienen, es informal, y a las niñas, niños y adolescentes. Así, **por el solo hecho de haberseles causado un daño personal por una actividad irregular, tienen el derecho de demandar el pago de una indemnización que sea proporcional al grado de afectación.** Por ende, no existe una justificación válida para que el legislador excluyera de la posibilidad de ser indemnizados a ciertos sectores de la población.

Por lo expuesto, esta Comisión Autónoma sostiene que el sistema normativo regulado por el legislador poblano no es el más adecuado para garantizar que todas las personas que sean afectadas por una actividad irregular de algún ejecutor del gasto de esa entidad accedan a su derecho a ser indemnizados conforme al derecho constitucional que se deriva del último párrafo del artículo 109 de la Norma Fundamental.

Ello es así, pues aun cuando las persona afectadas acrediten a través del procedimiento respectivo que efectivamente sufrieron un daño por la actividad irregular del Estado (lo que por si solo los hace acreedores de una indemnización) pero que **no perciben un salario diario, la autoridad que conozca del asunto estará en imposibilidad de calcular el monto que deberá de pagarse**, pues en términos de las disposiciones de la LFT a las que remite la norma impugnada, es necesario tomar como base el **salario diario de la persona afectada para computar la suma a pagar**, por lo que en esos casos es claro que **no existe un sistema normativo que permita determinar la cantidad a indemnizar, dejando en incertidumbre a las personas que se encuentran en esa situación.**

No se desconoce que la intención del legislador fue satisfacer el derecho a una justa indemnización con un parámetro razonable, sobre la base de que, a partir de la evaluación propuesta para los riesgos de trabajo, se contara con elementos objetivos

⁵²En sentido similar, véase la sentencia por la que se resolvió el amparo directo 18/2015, párrafo 280, página 150.

que permitieran tasar los daños personales ocasionados, siendo particularmente útil para ello verificar en qué forma se afectan las capacidades de un trabajador.

Esto se debe a que se considera que el legislador se basó en la premisa de que existe una gran amplitud de actividades del Estado, por las que éste puede incurrir en responsabilidad patrimonial, y que, por lo tanto, es inviable establecer de manera explícita la totalidad de los supuestos normativos específicos de responsabilidad posibles y, por ende, con la totalidad de los sujetos que pueden resentirlo, así como con la diversidad de consecuencias que los daños pueden producir.

No obstante, lo cierto es que la finalidad que buscaba no se logró, pues el sistema normativo establecido excluye a un número importante de personas. De manera que si bien **no fue la intención del legislador que quedaran exceptuados ciertos grupos de personas, lo cierto es que emitió un sistema normativo que descarta a una categoría de personas, sin que ello fuera su intención, o incluso, sin que lo haya advertido.**

De ahí que esta Comisión Autónoma sostenga que, de conformidad con el principio de igualdad, recaía sobre el legislador el *deber adicional* de establecer un sistema normativo para el cálculo del pago por indemnización **aplicable para todas las personas y frente a cualquier caso**, sin condicionarlas a percibir un salario o que solo se pagarán los gastos médicos cuando se trate de una enfermedad de trabajo.

Incluso este Organismo Nacional observa con preocupación que el legislador fue omiso en regular la situación particular de quienes no trabajan, como es el caso de niños y adolescentes menores de quince años (que no laboran, porque existe prohibición constitucional expresa) pero que, además, merecen una protección mayor y focalizada por parte del Estado, en atención a su interés superior; de manera que el legislador incumplió dicho deber al emitir la regulación que se analiza, pues al diseñarla, el Estado debía proteger esos derechos de manera expresa, especializada y dirigida.

En esa virtud, toda vez que el legislador dejó de cumplir con este parámetro pues dejó a estos grupos de personas fuera de la regulación que emitió, a juicio de este Organismo Nacional, el sistema normativo contenido en los preceptos impugnados es inconstitucional por subinclusivo porque excluye injustificadamente del acceso a una indemnización por daños personales a individuos que se sitúan en condiciones iguales que otros respecto del daño producido por la actuación irregular del Estado;

personas a las que además, en atención a su situación especial o vulnerable, tendría que haber protegido con mayor especialidad y alcance.

En este punto se enfatiza que conforme al principio de igualdad jurídica, debe existir la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, pues el valor superior de dicho principio consiste en evitar la existencia de normas que, por su aplicación, produzcan un trato diferenciado no justificado, que genere un trato discriminatorio en situaciones análogas, o bien, que prevean efectos idénticos en situaciones diametralmente diferentes, esto es, la igualdad debe entenderse como la certeza de no privar a nadie de un beneficio al que tiene derecho, en forma injustificada, a partir de la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad, de hecho produzcan, por su aplicación, la ruptura de esa igualdad, generando un trato discriminatorio entre situaciones análogas, por cuya condición no pueden desplegar una relación laboral y, en general, contra toda persona que no ostente o haya ostentado la condición de trabajador.

Adicionalmente, debe señalarse que conforme al derecho a la reparación integral del daño contenido en el artículo 109 constitucional, el Estado, frente a las violaciones perpetradas por actuaciones irregulares, contrae la obligación de volver las cosas al estado en que se encontraban, restableciendo, en la medida de lo posible, la situación anterior y, de no ser esto posible, compensando los daños ocasionados mediante el pago de indemnización.

En tal sentido, la condición de trabajador de las víctimas no puede considerarse como la única vía para determinar el monto de la indemnización correspondiente a los daños personales inferidos; ni la generación de una merma en la capacidad de trabajo puede considerarse la única forma de lesión a la integridad personal del individuo; por ende, tales limitaciones resultan inconstitucionales.

En conclusión, tomando en cuenta que **cualquier persona** (incluidas niñas, niños y adolescentes) **puede verse afectada por una actividad irregular por algún ejecutor del gasto del estado de Puebla**, lo que implica **el derecho de exigir el pago de una reparación integral, así como una indemnización justa**, se estima que la fracción I del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla es **inconstitucional** porque excluye a todas aquellas personas que no perciben un salario diario, dejándolo en un estado de incertidumbre jurídica para el cálculo del monto indemnizatorio por haber sufrido un daño personal, así como por excluir del

pago de gastos médicos en los casos en los que el daño producido no se encuentre en la Tabla de Enfermedades de Trabajo; es decir, se constituyen como normas discriminatorias.

Lo ya dicho, pues jurídicamente no será posible llevar a cabo el cálculo tanto de la indemnización, como de los gastos médicos, por haber sufrido un daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular por algún ente público estatal o local poblano, vulnerando sus derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia y a una indemnización justa.

Conviene traer a colación que por razones similares la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 18/2015, declaró la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por excluir a las personas que no perciben un salario diario, así como por limitar el pago de gastos médicos solo cuando el daño causado sea considerado como una enfermedad de trabajo.⁵³

En conclusión, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, por las razones ya expuestas.

SEGUNDO. El artículo 16, fracción II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla establece que la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales deben cubrir, no excederá del equivalente a 20,000 unidades de medida y actualización por cada persona reclamante.

Ahora bien, tomando en cuenta que la indemnización por daño moral debe corresponder a una reparación apropiada y proporcional a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso, se estima que la norma es inconstitucional pues existirán supuestos en los que el monto máximo no atienda a la dimensión o gravedad de la afectación ni a la falta de diligencia o negligencia del Estado para evitar la generación de ese daño, impidiendo el establecimiento de una indemnización justa.

⁵³ Sentencia por la que se resolvió el amparo directo 18/2015, por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 7 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

En este concepto de invalidez se desarrollarán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma en combate no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional vigente, específicamente, por transgredir los derechos a la reparación integral y a una justa indemnización como consecuencia de haber sufrido algún daño por la actuación administrativa irregular por parte de algún ente público estatal o municipal poblano.

Para demostrar esa afirmación, primero se abundará respecto de los derechos a la reparación integral y justa indemnización, para, finalmente, analizar la disposición en combate a la luz de esos derechos humanos con el objetivo de evidenciar su incompatibilidad.

A. Derecho a la reparación integral o justa indemnización

El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria⁵⁴.

Atendiendo 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.⁵⁵

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.

⁵⁴ Tesis de 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.**”

⁵⁵ Idem.

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.

Como se puede advertir, el concepto de "justa indemnización", que deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵⁶, y que ha sido interpretado por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, tiene por objeto resarcir en forma integral a la víctima de los daños ocasionados, y no tiene su enfoque en la sanción al culpable.

Ahora bien, en relación con el derecho a la indemnización derivado de la actividad administrativa irregular, es oportuno hacer énfasis en que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal establece que las personas afectadas tendrán derecho a ser indemnizadas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Es relevante enfatizar que **este derecho constitucional no prevé cualquier tipo de indemnización, sino que se trata de una indemnización justa.**⁵⁷

Esto significa que el derecho contenido en el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política del país debe corresponder a una reparación apropiada y proporcional a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso. Así, en la medida de lo posible, el Estado deberá tomar las medidas necesarias para anular todas las consecuencias del acto irregular que causó el daño y restablecer la situación que

⁵⁶ "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. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión. "

⁵⁷ Cfr Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 175/2020, fallada en sesión del 07 de febrero de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

debió haber existido si el acto nunca se hubiera perpetrado. De no ser posible esto, el deber del Estado se traducirá en adoptar todas las providencias para reparar el daño mediante el pago de una indemnización que, sin generar una ganancia indebida a la víctima, le signifique un resarcimiento adecuado y completo.

De acuerdo con lo anterior, quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que ésta constituyó una violación a un derecho o a diversos derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para poder ser "reparadas integralmente" y, en algunos casos, el estándar de "reparación integral" podrá alcanzarse mediante una indemnización, siempre y cuando no pueda restablecerse a la persona afectada a la situación en que se encontraba antes de la violación y la medida indemnizatoria o compensatoria sea suficiente para considerarla "justa".

Sin embargo, si en otros casos la indemnización fuera insuficiente para alcanzar el estándar de "reparación integral", las autoridades competentes deben garantizar medidas adicionales -como lo son las de satisfacción, rehabilitación o las garantías de no repetición- que sean necesarias y suficientes para reparar integralmente a las personas por los daños materiales o inmateriales derivados de la actividad administrativa irregular del Estado que impliquen violaciones a sus derechos humanos, en términos del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.⁵⁸

Particularmente, ese Tribunal Constitucional ha resuelto diversos asuntos cuya conclusión es que, para su cálculo, se deben de cumplir los siguientes parámetros:

- La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a lo siguiente:
 - el daño físico o mental;
 - la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;

⁵⁸ Tesis aislada 1a. CLXII/2014 (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 5, abril de 2014, Tomo I, Pág. 802, del rubro: "**DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE**"

- los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- los perjuicios morales; y,
- los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. Así, tal indemnización debe ser "justa", en el sentido de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido⁵⁹.

De acuerdo con lo anterior, quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que ésta constituyó una violación a un derecho o a diversos derechos humanos contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para poder ser "reparadas integralmente" y, en algunos casos, el estándar de "reparación integral" podrá alcanzarse mediante una indemnización, siempre y cuando no pueda restablecerse a la persona afectada a la situación en que se encontraba antes de la violación y la medida indemnizatoria o compensatoria sea suficiente para considerarla "justa".

Finalmente, no pasa desapercibido que la Constitución Federal precisa que la indemnización por 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 la transgresión del derecho a la reparación integral y la justa indemnización.

Ello, pues si bien el artículo constitucional en comento contiene una cláusula de reserva que faculta al legislador ordinario, a nivel federal o local, para establecer discrecionalmente las bases, los límites y los procedimientos que regulen o limiten indirectamente dicho derecho constitucional, lo cierto es que las leyes en las que se regulen esos aspectos serán constitucionales en la medida en que no sean arbitrarias

⁵⁹Tesis aislada 1a. CLXII/2014 (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 5, abril de 2014, Tomo I, Pág. 802, del rubro: "**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN**".

y cumplan, por lo menos, con los siguientes parámetros de control de la regularidad constitucional:

- i) el contenido de los derechos humanos de fuente constitucional y los reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- ii) la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y los precedentes vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- iii) el estándar de interpretación conforme y el principio pro-persona referidos en el **segundo párrafo del artículo 1o. constitucional**, y;
- iv) el principio de proporcionalidad, de manera que dichas leyes y la normativa que derive de éstas puedan considerarse objetivas y razonables, es decir, que persigan fines legítimos, sean idóneas, necesarias y proporcionales.

En ese entendido, si bien el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política del país contiene una cláusula de reserva que faculta y obliga al legislativo ordinario, federal o estatal, a regular y limitar el contenido del derecho constitucional a obtener una justa indemnización en caso de que el Estado cause un daño a las personas derivado de su actividad administrativa irregular; se refuerza la idea consistente en que la normatividad que el legislador ordinario federal o estatal emita en ejercicio de esa facultad para establecer las bases, límites y procedimientos que regulen el derecho en comento no debe vulnerar o desnaturalizar arbitrariamente su contenido mínimo.

De tal manera que 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 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 local no puede limitar el ejercicio de esos derechos fundamentales.

En conclusión, el derecho a una indemnización por haber sido afectado por una actividad irregular del Estado, reconocido en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General, implica que el daño recibido tiene que ser resarcido a través

de distintos medios, buscando en todo momento su reparación integral y una justa indemnización que sea proporcional a la afectación respectiva.

B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado

Explicado lo anterior, en el presente apartado se expondrán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 16, fracción II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla es inconstitucional por vulnerar los derechos de reparación integral y una indemnización justa.

De manera inicial, conviene precisar que en el presente concepto de invalidez se analizará la constitucionalidad de una norma en la que, al igual que en el concepto de invalidez anterior, se fija una regla para el cálculo de la indemnización a la que los particulares tienen derecho, pero en este caso, tratándose del daño moral que se haya causado.

En ese entendido, con el objetivo de evitar una doble explicación sobre un mismo tema, se solicita a ese Tribunal Constitucional que tenga por reproducidas la totalidad de las manifestaciones del primer concepto de invalidez relativas a explicar el sistema normativo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla respecto del derecho a la indemnización.

Dicho lo anterior, ahora corresponde entrar al estudio de la norma impugnada, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 16. Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una Indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la Indemnización prevista en el inciso anterior, el Reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se erogan, de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad competente según corresponda, calculará el monto de la Indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el Reclamante.

La Indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 Unidades de Medida y Actualización, por cada Reclamante afectado.

III. En el caso de muerte o incapacidad total permanente, el cálculo de la Indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1988 del Código Civil.”

De lo antes transcrito podemos advertir que, a diferencia del primer concepto de invalidez, el artículo 16, en su fracción II, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial poblana regula la forma en la que se deberá calcular el monto de la indemnización en caso de haber sufrido daño moral por la actividad administrativa irregular por parte de alguno de los sujetos obligados definidos en su artículo 2.⁶⁰

Así, la Ley en análisis establece que, para calcular el monto que se pagará con motivo de indemnización, se tomarán en cuenta los dictámenes periciales que ofrezca la persona afectada, además de que se seguirán las reglas previstas en el Código Civil de la entidad respecto del daño moral. De la consulta a dicha codificación civil vigente se observaron las siguientes reglas:

- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.
- Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, determinada por el juez, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual.
- La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.
- El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

⁶⁰ Véase nota 27.

Dicho monto no excederá del equivalente a la cantidad de tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización⁶¹.

- La indemnización por daño moral, a que tengan derecho la víctima o las personas que sufran éste, será regulada por el Juez en forma discrecional y prudente, tomando en cuenta la mayor o menor gravedad de las lesiones causadas a la víctima en sus derechos de la personalidad.⁶²
- La indemnización por daño moral es independiente de la económica, se decretará aun cuando ésta no exista siempre que se cause aquel daño y no excederá del equivalente a la cantidad de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.⁶³
- Cuando el daño moral haya afectado a una persona en su honor, su decoro, su prestigio o reputación, puede el Juez ordenar, además, a petición de aquélla, que a costa del condenado se publique, en los medios informativos que el Juez señale, la sentencia que imponga la reparación.⁶⁴

De manera que, para el cálculo del monto que se deberá de pagar por daño moral ocasionado con motivo de una responsabilidad patrimonial por un ente público poblano, el juez que conoce del asunto deberá de seguir esas reglas con el objetivo de que la decisión que tome sea proporcional a la afectación que recibió el particular en sus bienes o derechos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 16, en su fracción II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial en estudio, establece la regla absoluta consistente en que la indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir **no excederá del equivalente a 20,000 Unidades de Medida y Actualización (UMAS), por cada reclamante afectado**, es decir, \$2,074,800 (dos millones setenta y cuatro mil ochocientos pesos mexicanos).

La referida regla, a juicio de esta Comisión Autónoma, deviene inconstitucional porque **impide que el juez que conoce del asunto lleve a cabo un análisis**

⁶¹ Artículo 1958 del Código Civil del Estado de Puebla.

⁶² Artículo 1993 del Código Civil del Estado de Puebla.

⁶³ Artículo 1995 del Código Civil del Estado de Puebla.

⁶⁴ Artículo 1996 del Código Civil del Estado de Puebla.

pormenorizado de las circunstancias y el grado o afectación que se le ocasionó a la persona reclamante cuya reparación por daño moral sea mayor de 20,000 Unidades de Medida y Actualización.

Desde este momento conviene precisar que este Organismo Nacional no pasa por alto el hecho de que el Código Civil del Estado de Puebla, en sus artículos 1958, quinto párrafo, y 1995, también establecen una cantidad máxima para el monto que se deberá de pagar con motivo de indemnización por daño moral, lo que a juicio de este Organismo Nacional también resulta inconstitucional.

No obstante, dichas normas no son sometidas a escrutinio constitucional ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de que son vigentes desde el 29 de diciembre de 2017, por lo que, al no haber sido modificadas desde esa fecha, no se actualiza el supuesto jurídico de nuevo acto legislativo que permita a esta Institución Nacional realizar su impugnación por ser contraria al parámetro de regularidad constitucional.

Aclarada esa situación, la disposición impugnada forma parte del sistema normativo que el legislador poblano diseñó para regular el procedimiento y las reglas que se deberán de seguir para el cálculo del monto por indemnización al haber sufrido un daño moral por la actividad administrativa irregular de un ente público en esa entidad federativa.

En esa virtud, se insiste en que el límite de 20, 000 UMAS previsto en el último párrafo de la fracción II del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla vulnera los derechos de reparación integral, así como a una indemnización justa y, en consecuencia, hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia.

Esto, puesto que para llegar a la determinación del monto que se deberá pagar con motivo de indemnización, es necesario agotar un procedimiento en el cual la persona interesada deberá acreditar el daño causado en su perjuicio con la actividad administrativa irregular y obtener una sentencia favorable y definitiva.

En ese sentido, en el procedimiento respectivo se deberán valorar tanto las pruebas ofrecidas, como las reglas previstas para el cálculo por daño ocasionado. No debe perderse de vista que 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,⁶⁵ es decir, que como regla general, pueden ser reemplazados por bienes fungibles de la misma especie; mientras que, en contraposición, el daño moral implica la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

En ese orden de ideas, si el daño moral deriva de la actividad administrativa irregular, naturalmente la indemnización por ese concepto atenderá siempre a un parámetro subjetivo, pues no es sencillo cuantificar ese tipo de afectaciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso del Estado de Puebla, al expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial en la entidad estableció un límite máximo de 20,000 UMAS, lo que implica que en aquellos casos en los que el daño causado implique un pago mayor a ese monto, las personas afectadas no serán indemnizadas justa ni proporcionalmente, en contravención a sus derechos humanos.

Dicho en otros términos, 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.

Lo anterior es así, pues **no responde a la dimensión o gravedad del daño causado, ni a la falta de diligencia del Estado para evitarlo**, con la consecuente afectación al objetivo esencial del régimen constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado y de la propia ley estatal impugnada, consistente en que las personas no tengan que soportar los daños que el Estado les ocasione por su actividad administrativa irregular y en repararlos integralmente mediante una indemnización justa, proporcional y equitativa.⁶⁶

Así, el establecimiento de un tope para la cuantificación de la indemnización por daño moral no permite que se cumpla a cabalidad con la finalidad resarcitoria que configura la naturaleza del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y

⁶⁵ Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *La evolución de la “reparación integral” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, pág. 45.

⁶⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 175/2020, *op. cit.*

que quedó plasmada tanto en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2002, como en la de la ley estatal impugnada; por el contrario, permite que sea la persona afectada quien asuma e interiorice patrimonialmente las consecuencias suscitadas en su esfera jurídica, de manera que, al menos en esa medida, queda impune la actividad administrativa irregular dañina del Estado.

Ello es así, pues como se mencionó en la parte relativa al derecho a una justa indemnización, 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, 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, pero en la especie, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.⁶⁷

Debe decirse que si bien podría interpretarse que los márgenes de las indemnizaciones pueden 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.⁶⁸

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

⁶⁷ Tesis de jurisprudencia *DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE*, *op. cit.*, nota 54.

⁶⁸ 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

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.

Incluso, ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 175/2020, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, refirió que se trata de una limitación al derecho que va en contra de su propia naturaleza, pues no permite responder a la dimensión del daño moral causado, ni a las particularidades de cada caso; y, por el otro, aunque la finalidad que persigue es constitucionalmente válida, lo cierto es que no es idónea ni necesaria para su consecución, en tanto que en la propia ley impugnada existen reglas que restringen la posibilidad de que se actualicen consecuencias perjudiciales para el erario del Estado de Quintana Roo.

En ese mismo orden de ideas existen diversos asuntos⁶⁹ en los que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha posicionado sobre la inconstitucionalidad de establecer un monto máximo en la fijación del pago por indemnización por daño moral como consecuencia de una actividad irregular del Estado. En efecto, en esos asuntos ese Tribunal ha analizado la validez del artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa, cuya conclusión se resume en que se estableció un límite máximo al monto de indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por la ocasión de un daño moral, el cual no tiene una incidencia directa en la depuración cualitativa de los reclamos de los particulares que acceden a su trámite jurídico ni tampoco una influencia, al menos directa y determinante, en la individualización específica de las indemnizaciones que, en su caso, proceda; de ahí que al no cumplir sus fines no resulta constitucional.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 16, fracción II, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla es inconstitucional, esencialmente, porque no responde a la dimensión o gravedad del daño causado, ni a la falta de diligencia del Estado para evitarlo, con la consecuente afectación al objetivo esencial del régimen constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado y de la propia ley estatal impugnada, consistente en que las personas no tengan que soportar los daños que el Estado les

⁶⁹ Por ejemplo, los amparos directos 75/2009, 50/2015 y 16/2018, así como el amparo directo en revisión 3973/2016.

ocasiona por su actividad administrativa irregular y en repararlos integralmente mediante una indemnización justa, proporcional y equitativa.

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 de las normas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas disposiciones 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.

A N E X O S

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 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (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.

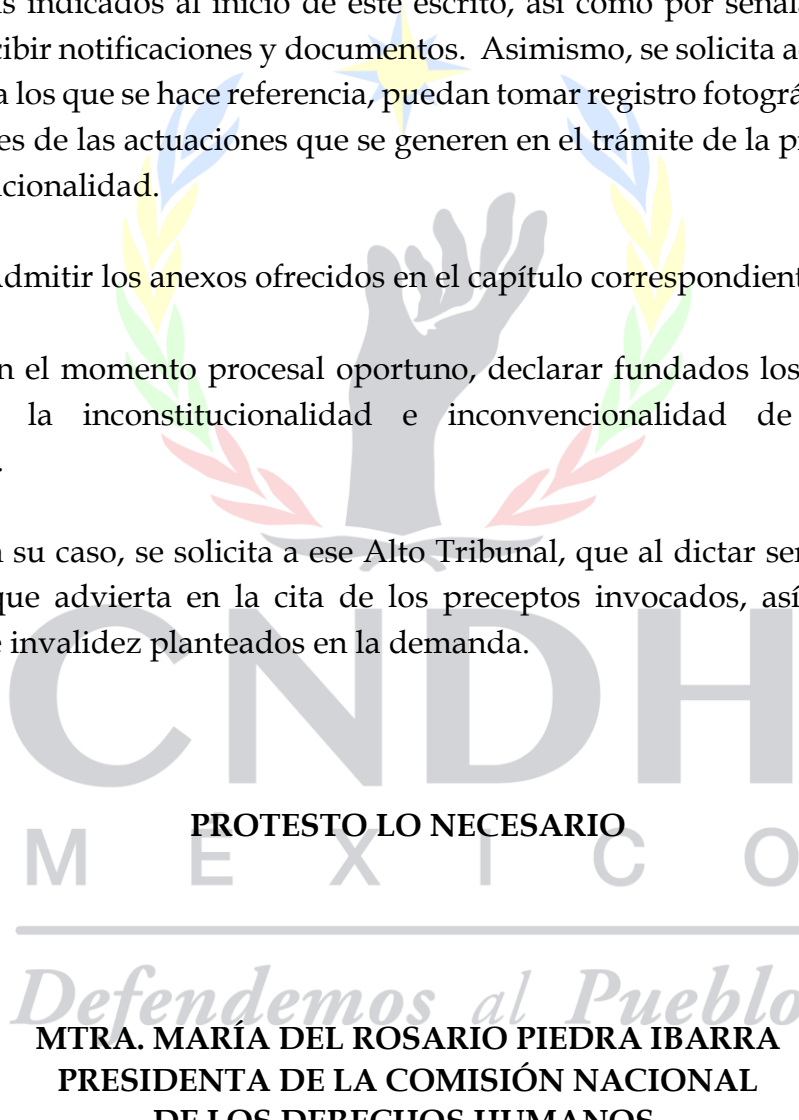
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 los 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

Defendemos al Pueblo
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP