

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
1044/2011**

**QUEJOSOS: \*\*\*\*\* , POR PROPIO  
DERECHO Y EN REPRESENTACIÓN  
DE SUS MENORES HIJOS, \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\***

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
SECRETARIA: FRANCISCA MARÍA POU GIMÉNEZ**

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día quince de junio de dos mil once emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

mediante la que se resuelven los autos relativos al amparo directo en revisión 1044/2011, promovido por \*\*\*\*\* , por propio derecho y en representación de sus menores hijos, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , contra la sentencia dictada el treinta y uno de marzo de dos mil once por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 131/2011.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito de veintidós de junio de dos mil diez, la quejosa demandó en la vía ordinaria civil a la Secretaría de Marina de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando las siguientes prestaciones:

- a) La declaración judicial de que la Secretaría incurrió en responsabilidad civil subjetiva y objetiva.

- b) El pago de indemnización con motivo de dicha responsabilidad civil y el daño moral causado por la Secretaría con motivo de sus actos lícitos e ilícitos.
- c) El pago de una pensión mensual.
- d) El pago de los perjuicios causados.
- e) El pago de un seguro de vida.
- f) El pago de gastos y costas.

2. En proveído de ocho de julio de dos mil diez, el Juez Trigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal admitió la demanda en la forma y vía propuestas y ordenó el legal emplazamiento a la secretaría demandada.

3. En el oficio en el que la Secretaría demandada dio contestación a la demanda opuso, entre otras, la excepción de incompetencia, de la que correspondió conocer a la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quien mediante resolución de cinco de enero de dos mil once la declaró procedente y en consecuencia **declaró incompetente al Juez Trigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal** para seguir conociendo del asunto, **dejando a salvo los derechos de la actora** (ahora quejosa) **para que los hiciera valer en la vía y forma que en derecho correspondiera.**

## II. TRÁMITE

**1. Demanda de amparo.** Inconforme, la quejosa promovió juicio de amparo directo contra la resolución anterior mediante escrito

presentado el veintiocho de enero de dos mil once, ante la Oficialía de Partes Común 18 para Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Identificó las siguientes autoridades y actos:

AUTORIDADES RESPONSABLES. Ordenadora: Décima Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Ejecutora: Juez Trigésimo Segundo de lo Civil en el Distrito Federal.

ACTO RECLAMADO: Resolución dictada por la Décima Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que pretende poner fin al juicio ordinario civil 820/2010 tramitado por el Juzgado Trigésimo Segundo de lo Civil, dictada el cinco de enero de dos mil once en los autos del toca \*\*\*\*\*.

En la demanda de amparo la quejosa precisó que se violaron en su perjuicio las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2. Resolución del juicio de amparo.** Remitida la demanda, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito — órgano al que tocó conocer por razón de turno— por auto de veintitrés de febrero de dos mil once registró el juicio de amparo directo bajo el número 131/2011, lo admitió a trámite y ordenó dar vista al Agente del Ministerio Público para que formulara su pedimento<sup>1</sup>.

Finalmente, por sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil once, el Tribunal Colegiado consideró infundados e inoperantes los conceptos de violación y **negó el amparo**.

**3. Interposición del recurso de revisión.** En desacuerdo con el fallo anterior la parte quejosa promovió recurso de revisión mediante escrito recibido el veintiséis de abril de dos mil once en la Oficina de

---

<sup>1</sup> Fojas 39 y 40 del juicio de amparo directo.

Correspondencia Común a los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil once el Magistrado Presidente de dicho órgano remitió el asunto a esta Suprema Corte.

**4. Trámite del recurso principal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Recibidos los autos, el Presidente de esta Suprema Corte —mediante acuerdo de tres de mayo de dos mil once— tuvo por recibido el expediente y lo registró bajo el rubro 1044/20011 y ordenó su remisión a la Primera Sala al considerar que se trataba de un asunto de su especialidad.

El diecisiete de mayo de dos mil once el Presidente de la Primera Sala de la Corte aceptó la competencia para conocer del recurso de revisión. Asimismo, ordenó que en su oportunidad se remitiera el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución.

**5. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación, se sintetizan los conceptos de violación, la resolución del Tribunal Colegiado y los agravios expresados por la quejosa.

#### **5.1. Conceptos de violación:**

- a) La quejosa señala que la resolución reclamada viola en su perjuicio los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, porque la Sala responsable declaró procedente la excepción de incompetencia planteada por la Secretaría demandada, sin tomar en consideración que la hoy quejosa promovió el juicio en la vía ordinaria civil, precisamente porque las prestaciones demandadas son de naturaleza civil. A la

Secretaría demandada se le reclamó una indemnización por la responsabilidad civil derivada de una actuación negligente, por no dar el mantenimiento debido a la aeronave a bordo de la cual perdió la vida el cónyuge de la quejosa. También demandó el pago de una pensión mensual civil, no administrativa, por los perjuicios causados, así como el pago de un seguro de vida y los gastos y costas que generara el procedimiento. Todas estas prestaciones derivan de la actuación negligente en la que incurrió la Secretaría demandada.

- b)** La quejosa señala que no existe precepto legal alguno que faculte a la Secretaría de Marina de los Estados Unidos Mexicanos para resolver sobre temas de responsabilidad civil, objetiva o subjetiva, y menos para pronunciarse respecto de prestaciones de naturaleza civil.
- c)** La quejosa señala también que el artículo 113 constitucional no es aplicable al caso concreto, en virtud de que la quejosa no demandó a un servidor público por el ejercicio irregular de sus funciones, sino al Estado Mexicano como ente, por actos de naturaleza civil.
- d)** La quejosa señala que, al no existir un solo tipo de responsabilidad, sino varios generados por la misma causa, no puede escindirse la causa de pedir, pues sería como renunciar a los demás derechos adquiridos conforme a la ley. A su juicio todas las prestaciones guardan íntima conexión entre sí, y por ello deben resolverse en conjunto. Ella promovió en la vía ordinaria civil porque consideró que la autoridad administrativa (Secretaría de Marina) carece de facultades para conocer y resolver sobre las prestaciones demandadas.

- e) El derecho a una indemnización establecido en los artículos 1, 2 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala, procede contra un acto de autoridad cuando existe una actividad administrativa irregular del Estado al efectuar actos de supra a subordinación, pero no cuando se incurre en responsabilidad civil ante el uso de mecanismos peligrosos por sí mismos, como lo es una aeronave, a causa de la negligencia de la secretaría demandada para dar el mantenimiento y el cuidado necesario. A su juicio ello generó tanto responsabilidad objetiva como subjetiva.
- f) La quejosa señala que la Sala responsable no fundó ni motivó debidamente la resolución reclamada, pues se limitó a transcribir diversos preceptos y dos tesis, sin exponer las razones por las que estimó que dichas disposiciones eran aplicables al caso concreto.
- g) La quejosa añadió que, suponiendo que se estuviera reclamando la responsabilidad patrimonial del Estado por una actuación administrativa irregular, lo cierto es que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado otorga competencia a los órganos jurisdiccionales para resolver sobre el tema. En este caso, afirma la quejosa, es competente un Juez de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal porque en términos del artículo 50 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal Superior y del artículo 149 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el juez natural tiene competencia para resolver controversias tanto en materia civil como administrativa.

- h) La quejosa señala que la Sala responsable omitió estudiar a fondo las prestaciones demandadas, toda vez que se limitó a sostener que se demandó la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando la quejosa recurrente en realidad demandó por la responsabilidad civil.
- i) La quejosa concluye que, al resultar inconstitucional la resolución reclamada, también lo son los actos tendentes a su ejecución.

## 5.2. Sentencia recurrida.

- a) El Tribunal Colegiado de Circuito analizó en su conjunto los conceptos de violación por considerar que se encontraban estrechamente relacionados y los declaró por una parte inoperantes y por la otra infundados, por lo que negó el amparo solicitado.
- b) El órgano juzgador afirma que los conceptos de violación son infundados porque la resolución reclamada no es incongruente, pues fue dictada conforme a la legislación aplicable, a la jurisprudencia y a los principios generales de derecho. En particular, se sustentó en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relativo a las atribuciones de la Secretaría de Marina; 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México, relativo a las atribuciones de la Armada de México; 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que habla de la responsabilidad patrimonial del Estado; 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece como sujetos de dicho ordenamiento a todos los entes públicos federales; 1, 2, 4, 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en donde se fijan

las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran daños como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; 1 y 14 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, que establecen las características y competencia de dicho tribunal; 1, 2 y 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, de aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas; 143, 144, 145, 149 y 156 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, relativos a la competencia de los órganos jurisdiccionales y 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que establece la competencia de los juzgados en materia civil.

- c) En relación con la excepción de incompetencia, el Tribunal puso de manifiesto que la Secretaría demandada es un organismo público centralizado de la Administración Pública Federal y que como en el caso concreto atañe a la responsabilidad civil objetiva y directa del Estado, la indemnización correspondiente debía ajustarse a los términos y condiciones señalados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece que el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa es la autoridad competente para conocer de esos asuntos y por tanto el Juzgado Trigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal carecía de competencia legal para conocer del caso.

- d) El Tribunal señaló que, contra lo manifestado por la quejosa recurrente, el acto reclamado sí estaba debidamente fundado y motivado.
- e) En el caso concreto, añadió, no se surte ningún supuesto de competencia de los que enumera el artículo 149 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en favor del Juez Trigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal, atendiendo tanto a la materia y a los hechos en que se funda la actora, como al organismo demandado y al origen de las prestaciones que se reclaman.
- f) En la reforma al artículo 113 constitucional de catorce de junio de dos mil dos, vigente a partir del uno de enero de dos mil cuatro, y en los términos ordenados en el artículo transitorio único, se estableció un régimen según el cual la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa, lo que implica que el órgano estatal debe reconocer su responsabilidad por la afectación ocasionada a los particulares, con motivo de la actividad irregular de alguno de sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, e indemnizarlos cuando se hubiese acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los afectados, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes.
- g) En atención a la reforma al artículo 113 se reformó el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece que la obligación del Estado de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, será objetiva y directa conforme a la ley de la

materia. Asimismo se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que se adoptó el régimen de responsabilidad directa y objetiva del órgano estatal.

- h) De la lectura de los artículos 1, 2, 4, 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se advierte que dicha ley fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización en favor de quienes sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- i) A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el uno de enero de dos mil cinco, cuando el Estado a través de alguno de sus empleados o servidores públicos incumple con sus funciones y actúa de manera irregular, es en la vía administrativa prevista en dicha ley en la que debe reclamarse la indemnización, cualquiera que sea la naturaleza del daño ocasionado, incluso el daño moral.
- j) Por último, el Colegiado declara inoperante el argumento vertido por la quejosa en el sentido de que hay varios tipos de responsabilidad a cargo del Estado y que al haber reclamado prestaciones de carácter civil debe conocer un juez de lo civil y no una autoridad administrativa. El Colegiado recuerda que el criterio de la responsabilidad subjetiva del Estado ha sido superado: subsiste únicamente el de la responsabilidad objetiva y directa, en la que ya no se toma en cuenta la intención o dolo del servidor público, sino que se establece la posibilidad de demandar

directamente al Estado cualquiera que sea la naturaleza del daño que se le atribuya.

### 5.3. Agravios

- a) La quejosa sostiene que el Tribunal Colegiado realiza una interpretación del artículo 113 constitucional que violenta su mismo contenido, pues pretende englobar todas las prestaciones reclamadas en la demanda de origen en el contexto de la responsabilidad objetiva, soslayando que se demandaron prestaciones que no son acumulables dentro de la responsabilidad objetiva y directa del Estado.
- b) También señala que erróneamente se interpretó que la quejosa había demandado a la Secretaría de Marina, cuando puntualmente demandó al Estado Mexicano como persona moral; la Secretaría de Marina carece de personalidad, pues no está mencionada en el artículo 25 del Código Civil Federal.
- c) Se hace una interpretación innecesaria al justificar la responsabilidad directa, puesto que no se demandó a un servidor público, sino al Estado Mexicano como persona moral por responsabilidad contractual y extracontractual.
- d) No se debe confundir el actuar irregular con el actuar ilícito.
- e) En el escrito inicial se demandó al Estado Mexicano reclamándole diversas prestaciones que si bien provienen de una misma causa, no todas pueden quedar sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que coexisten obligaciones contractuales y extracontractuales.
- f) La interpretación que del artículo 113 constitucional se realiza establece la diferencia entre jurisdicción y competencia, pero en ninguna parte se encuentra sustento para la competencia

que fija la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en demérito a la que corresponde a un juez de lo civil del Distrito Federal, pues éste puede resolver todas las cuestiones planteadas, no así la autoridad administrativa que sólo podría resolver la cuestión de responsabilidad objetiva derivada de la aducida actividad administrativa irregular.

- g) Se interpreta incorrectamente el artículo 113 constitucional también porque se pretende darle un alcance que no contempla la propia norma. Dicha norma contempla exclusivamente la responsabilidad del Estado que se produzca con motivo de su actividad administrativa irregular, cuando en el caso particular se reclama la responsabilidad objetiva, subjetiva, contractual y extracontractual.
- h) El artículo 113 constitucional no incluye los otros tipos de responsabilidad existentes: sólo contempla la responsabilidad derivada de la “actividad administrativa irregular”, pero en ninguna parte establece que todo el actuar del Estado quede integrado en ese artículo, que la responsabilidad estatal se circunscriba a la que derive de algo que sea “actividad administrativa” y además “irregular”.
- i) El Estado no puede ser juez y parte, mucho menos en materia civil, pues si el Estado Mexicano es la persona moral demandada, ni siquiera por conducto de la Secretaría de Marina podría estar facultado para resolver lo que a su superior le demandaron.

### III. COMPETENCIA

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción II de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en relación con los puntos segundo, tercero y cuarto Transitorios del Acuerdo General número 5/2001, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno. El recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en amparo directo que no hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

El presente recurso fue interpuesto en tiempo, puesto que la notificación de la sentencia recurrida fue hecha el seis de abril de dos mil once, surtiendo sus efectos el día siguiente, el cómputo de los diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió desde el ocho de abril al veintiséis del mismo mes y año, descontando los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de abril de dos mil once, inhábiles en términos del artículo 23 de la Ley de Amparo por ser sábados y domingos, así como los días veinte, veintiuno y veintidós de abril del presente año, inhábiles de conformidad con la Circular 13/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el veintiséis de abril de dos mil once ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, se concluye que fue presentado dentro de los diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo.

#### IV. PROCEDENCIA

Como es sabido, el recurso de revisión en amparo directo sólo es procedente excepcionalmente, de acuerdo a las reglas establecidas en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución General, la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo y la fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el caso que nos ocupa, el recurso es procedente porque la recurrente controvierte en sus agravios la interpretación del 113 de la Constitución Federal incluida en la resolución del Colegiado —la cual fundamenta la negativa del amparo contra la sentencia civil que constituía el acto reclamado en el amparo—. Entraremos a analizar, entonces, las cuestiones propiamente “constitucionales”, esto es: desarrollaremos las razones por las cuales la interpretación que el Colegiado realiza del artículo 113 nos parece correcta o incorrecta. De esa decisión derivará una concesión de amparo o, por el contrario, una confirmación de su negativa.

#### V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Los agravios elevados por la recurrente son en parte infundados y en parte inoperantes. Nos centraremos en la parte infundada puesto que los agravios inoperantes los son porque plantean cuestiones de mera legalidad, que tienen que ver con el modo en que la sentencia precia los hechos o aplica normas de rango legal, todas ellas ajenas a lo que nos corresponde exclusivamente en sede de segunda instancia de amparo directo.

Es infundada la parte de la argumentación en la que la quejosa denuncia una incorrecta interpretación del artículo 113 de la Constitución Federal por parte del Colegiado. Como hemos visto, en sus argumentos de constitucionalidad la quejosa sostiene que la interpretación efectuada por el tribunal de amparo violenta su mismo contenido, pues engloba todas las prestaciones reclamadas en la demanda de origen en el contexto de la responsabilidad objetiva, cuando se demandaron prestaciones no son acumulables dentro de la responsabilidad objetiva y directa del Estado. A su juicio la interpretación del artículo 113 constitucional diferencia entre jurisdicción y competencia, pero en ninguna parte sustenta la competencia que fija la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en demérito a la que corresponde a un juez de lo civil del Distrito Federal, que es el que puede resolver todas las cuestiones planteadas, a diferencia de la autoridad administrativa, que sólo podría resolver la cuestión de responsabilidad objetiva derivada de la aducida actividad administrativa irregular. La quejosa considera que el artículo 113 constitucional contempla exclusivamente la responsabilidad del Estado que se produzca con motivo de su actividad administrativa irregular, cuando en el caso particular se reclama la responsabilidad objetiva, subjetiva, contractual y extracontractual. El artículo 113 constitucional no incluye los otros tipos de responsabilidad existentes: sólo contempla la responsabilidad que derive de algo que sea “actividad administrativa” y además “irregular”, y en ningún lado establece que todo el actuar del Estado quede integrado en ese artículo. Finalmente, la quejosa apunta que bajo la interpretación referida el Estado mexicano sería juez y parte, lo cual no puede ocurrir, mucho menos en materia civil, pues si el Estado Mexicano es la persona moral demandada, ni siquiera por conducto de la Secretaría de Marina podría estar facultado para resolver lo que a su superior le demandaron.

Las preguntas a contestar, son entonces, claras: ¿desnaturaliza y vulnera el artículo 113 de la Constitución interpretar que este artículo permite al legislador exigir que los particulares exijan responsabilidad al Estado por la vía administrativa? ¿Hacen una interpretación contraria a la Constitución los jueces ordinarios y constitucionales que en este caso han considerado que la legislación aplicable tiene esta precisa implicación —que los ciudadanos deben reclamar esta responsabilidad por la vía administrativa—? ¿Hay algo en el artículo 113 de la Constitución que implique que para que la garantía de los ciudadanos frente a actuaciones estatales que generen responsabilidad sea completa, es imprescindible? ¿Desnaturaliza el derecho reconocido en el 113 una interpretación que legitima la necesidad de solicitarla por la vía administrativa, por el hecho de que convierte al Estado en juez y parte?

A juicio de esta Corte, la necesidad de solicitar responsabilidad al Estado por la vía administrativa no desnaturaliza el derecho reconocido en el artículo 113. Dicho artículo dispone lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)  
**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE REFORMA, VER PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO ÚNICO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE JUNIO DE 2002)  
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.

Por su parte, y en cuanto a la vía procesal que debe ser transitada, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece lo siguiente:

**Artículo 17.** Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

**Artículo 18.** (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009) La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)

**Artículo 19.** El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo

dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

La Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca del contenido, la naturaleza y algunas de las implicaciones de los preceptos constitucionales y legales citados. El primer precedente importante es la acción de inconstitucionalidad 4/2004, donde la Corte se pronunció acerca de la noción de responsabilidad estatal directa y objetiva por actividad irregular para pronunciarse acerca de la constitucionalidad del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal. Posteriormente se falló el amparo en revisión 903/2008, que es especialmente importante en este caso, la Corte señaló que el artículo 113 no obliga en sí mismo a los particulares a tramitar sus reclamos de responsabilidad administrativa del Estado a través de la vía administrativa: su objeto central es *establecer un contenido sustantivo*, conceder un derecho constitucional a los ciudadanos, no establecer una división competencial específica —entre el ámbito de la jurisdicción civil o administrativa, por ejemplo— ni dar cobijo a una división competencial específica previamente existente. Sin embargo, dijo la Corte, eso tampoco significa que la Constitución garantice a los particulares un derecho fundamental a escoger entonces la vía jurisdiccional que prefieran; la cuestión, dijo la Corte, puede ser regulada por los distintos órdenes jurídicos y se da la circunstancia, subrayó la Corte, de que la vía administrativa había sido la escogida por el legislador en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin que la recurrente hubiera dado argumentos que mostraran que sus disposiciones redundaran en una vulneración de los contenidos sustantivos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Sobre la base de lo sentado en el amparo en revisión 75/2009 la Corte recordó que el derecho a ser indemnizado por el Estado es un derecho de raíz y naturaleza constitucional y a continuación determinó que el tope máximo de 20,000 salarios mínimos establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para los casos de daño moral era inadecuado y desproporcional, no haciendo posible la indemnización íntegra de los daños sufridos en algunos casos y abriendo además vías al Estado para no internalizar y por tanto computar la totalidad de los costos derivados de su actividad irregular —en la medida en que la existencia del tope puede hacer que le salga más a cuenta pagar la indemnización topada que dar mantenimiento y mejorar los servicios públicos para que ocasionen los menores daños posibles—. En este amparo, como en el anterior, la Corte destacó que el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, arriba transcrito, ciertamente dispone que los particulares tendrán derecho a recibir tal indemnización “conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”, pero que no es posible interpretar la disposición como contenedora de una delegación total al legislador, y que es, por consiguiente, posible que el juez constitucional examine si una determinada regulación desnaturaliza, en lugar de simplemente concretar y desarrollar, el contenido del derecho otorgado por el artículo 113 de la Carta Magna.

En el caso concreto, y a la luz de los dos argumentos fundamentales esgrimidos por la recurrente, no puede concluirse que la obligación de ir a la vía administrativa, y no a la civil, implique una desnaturalización del derecho consagrado en el artículo 113. La quejosa aporta, como decimos, dos argumentos en apoyo de su posición: en el primero sostiene que la desnaturalización vendría del hecho de no poderse reclamar, en la vía administrativa, el mismo tipo y

número de daños reclamables ante un juez civil; en el segundo sostiene que ello derivaría del hecho de que tener que reclamar ante el Estado implica convertirlo en juez y parte.

Para analizar el mérito del primer argumento, analicemos lo que dispone la ley que regula especializadamente esta cuestión —aunque no sea parte de la litis, estrictamente, analizar su constitucionalidad, sino examinar la corrección del argumento que sostiene que considerarla aplicable, a la luz del contenido del artículo 113 constitucional, implica incurrir en una incorrecta interpretación del mismo—:

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE ABRIL DE 2009)

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 30 DE ABRIL DE 2009)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.

**Artículo 3.** Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

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

**Artículo 9.** La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen

especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

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

**Artículo 13.** El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

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

I. En el caso de daños personales:

- a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y
- b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con (sic) la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo

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

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

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

**ARTÍCULO 15.** Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

**Artículo 16.** Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública. Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

No es, entonces, a diferencia de lo que sugiere el recurrente, que la regulación de la Ley analizada haga desaparecer toda la responsabilidad no extra contractual por la que antes uno podía reclamar al Estado. La responsabilidad contractual, derivada de contratos, y en particular la responsabilidad laboral que pueda tener respecto de sus trabajadores o sus causahabientes desaparezca. Este tipo de responsabilidad sigue existiendo y puede ser reclamada por la vía que corresponda. Lo que hace el artículo 113 es establecer un régimen específico de responsabilidad extracontractual para el caso de que los daños que repercutan en la esfera de uno sean daños derivados de la actividad administrativa irregular, y los daños indemnizables, como hemos visto, son todo tipo de daños derivados de esa actividad irregular: materiales, personales y morales. A

diferencia de lo que sostienen los agravios, la Ley da cabida a la indemnización *integral* de *todos los daños* sufridos por actividad estatal irregular, de la naturaleza que sean.

El hecho mismo de que en una parte del artículo 1 de la Ley referida se establezca que “[l]os preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones”. El argumento es, entonces, infundado: no es cierto que el Colegiado opere con una interpretación equivocada del contenido del derecho del artículo 113 cuando considera aplicable al caso la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Analicemos ahora el argumento de que tener que reclamar por la vía administrativa, versus la civil, desnaturalizaría el derecho al convertir al Estado en juez y parte. Veamos primero el tipo de previsión contenida en la Ley respecto del procedimiento a seguir:

**Artículo 24.** (REFORMADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009). Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A nuestro juicio, no es cierto que la ley establezca un mecanismo de decisión en el que el Estado sea juez y parte de un modo que lo deje —según vendría a sugerir el agravio— en la indefensión, o que establezca reglas procedimentales que no se comparen con las

propias de la tramitación de estos asuntos en la vía civil. El hecho de acudir en primera instancia a la propia administración pública no es algo anómalo ni perjudicial para el ciudadano. La responsabilidad de la administración pública para resolver en su seno, en primera instancia, la inmensa cantidad de cuestiones que pueden surgir a raíz del despliegue cotidiano de la actividad de la administración y de la prestación de los servicios públicos es algo distintivo del Estado contemporáneo y viene amparada por un amplio cuerpo de reglas de derecho administrativo cuya existencia no va en detrimento de la posición jurídica del ciudadano. Al contrario: las reclamaciones en la vía administrativa permiten a los ciudadanos resolver muchos problemas sin necesidad de incoar el siempre prolongado camino de acceder a los tribunales. En este caso, además, la posición jurídica del ciudadano se ve reforzada por el cambio que el artículo 113 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizan en las reglas para la acreditación del actuar del Estado, el tipo de daño y del nexo causal, más beneficiosas que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual.

En segundo lugar, hay que decir que según muestra el artículo transcrito, después de la resolución administrativa uno puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual si bien y de modo evidente, es una entidad estatal, ya será típicamente distinta de la entidad estatal a la que el particular imputa el daño. Y finalmente, quedará abierta como siempre la vía de los tribunales federales de amparo, lo cual confirma la inexactitud de sostener que es una interpretación errada y desnaturalizadora de la Constitución afirmar que no resulta contrario a la misma confirmar que los daños sufridos por una actuación administrativa como la que denuncia la quejosa y ahora recurrente deben ser reclamados por la vía administrativa, no por la civil.

## VI. DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, contra la sentencia definitiva de cinco de enero de dos mil once, pronunciada por la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en el toca de apelación 951/2010, relativo al juicio ordinario civil 820/2010 promovido ante el Juzgado Trigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal.

**Notifíquese.** Con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

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

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**SECRETARIO DE ACUERDOS  
DE LA PRIMERA SALA:**

**LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES**

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

FMPG/cagc