

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 175/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.**

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2020  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS.**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
SECRETARIAS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y MARIANA AGUILAR AGUILAR**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de febrero dos mil veintitrés.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 175/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

#### RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Antecedentes de la norma impugnada.** En los meses de abril y junio de mil novecientos noventa y nueve se presentaron en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dos iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de incorporar en su texto una nueva garantía que protegiera la integridad y salvaguarda patrimonial de las personas respecto de la actividad del Estado y la obligación correlativa de éste de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad irrogara en el patrimonio de toda persona que gozara de esa garantía.
2. El catorce de junio de dos mil dos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política del país, en el que se estableció que la responsabilidad del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular será objetiva y directa, así como que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes<sup>1</sup>.
3. En el único artículo transitorio del mencionado decreto se estableció que la reforma entraría en vigor el uno de enero del segundo año siguiente al de su publicación y que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarían con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias a fin de proveer su debido cumplimiento e incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial<sup>2</sup>.
4. En ese artículo transitorio también se estipuló que la aprobación de la reforma constitucional implicaría necesariamente la adecuación de las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, a los criterios siguientes: a) el pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde esa indemnización; y, b) el pago de la indemnización estaría sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal del que se tratara.

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> **Único.** El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

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

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

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

5. El veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto de reforma constitucional por el que el texto íntegro del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política del país se trasladó al último párrafo del diverso 109<sup>3</sup>.
6. El veintiuno de febrero de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el Decreto número 002 por el que se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo. En dicha ley se precisa que su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos estatales y municipales en Quintana Roo. Asimismo, se indica que la responsabilidad extracontractual a cargo de los entes públicos estatales y municipales es objetiva y directa; y que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en la propia ley y en las demás disposiciones legales a que hace referencia.
7. **SEGUNDO. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del límite cuantitativo a la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales en Quintana Roo estén obligados a cubrir, derivado de su actuación administrativa irregular, establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, publicada el veintiuno de febrero de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad, emitida y promulgada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. El precepto dispone lo siguiente:

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

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

La indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por cada reclamante afectado, y (...).
8. **TERCERO. Artículos constitucionales y convencionales vulnerados.** La Comisión accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1, 17 y 109, último párrafo, de la Constitución Política del país y 1, 2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
9. **CUARTO. Concepto de invalidez.** La promovente sostuvo los siguientes argumentos en el único concepto de invalidez:
  - La norma impugnada, que establece que la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales en Quintana Roo estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente (UMA) por cada reclamante afectado, constituye una restricción al derecho fundamental de acceso a la justicia, en relación con los derechos a la reparación integral del daño y a la justa indemnización. Además, crea incentivos contrarios al mantenimiento de la adecuada calidad de los servicios públicos.
  - Del proceso que culminó con la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos (que adicionó el segundo párrafo del artículo 113, cuyo texto más tarde se trasladó al último párrafo del artículo 109), se desprende que la intención del Poder Reformador fue establecer un mecanismo de equidad en las cargas públicas en el que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar los daños que el Estado les ocasionara por su actividad administrativa irregular; esto, mediante la consagración del derecho a obtener la indemnización correspondiente.

<sup>3</sup> **Artículo 109.** (...)

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.

- La parte del texto constitucional que dispone que el derecho a la indemnización debe sujetarse a los límites que establezcan las leyes no debe entenderse como una habilitación al legislador ordinario para establecer de manera discrecional topes cuantitativos a los montos que el Estado deba pagar a los particulares por concepto de indemnización. Hacerlo implicaría que en algunos casos las personas tengan que soportar los daños que el Estado les ocasiona por su actividad administrativa irregular, lo que resulta contrario a la intención del Poder Reformador.
  - Al limitar a un tope cuantitativo la reparación que el Estado deba cubrir por concepto de daño moral, derivado de su actuación administrativa irregular, la norma impugnada atenta contra los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que el derecho a la reparación integral debe permitir, 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 o, en caso de no ser esto posible, acceder al pago de una indemnización como medida resarcitoria de los daños ocasionados.
  - Es cierto que la indemnización no debe generar una ganancia a la víctima, ni ser excesiva. Sin embargo, limitar la responsabilidad patrimonial del Estado a un techo cuantitativo (como se hace en la norma impugnada) implica marginar las circunstancias concretas del caso y el valor real del daño causado, a la vez que impide que sea la autoridad jurisdiccional la que cuantifique justa y equitativamente el monto de las indemnizaciones con base en criterios de razonabilidad y conforme a las particularidades de cada caso.
  - A la luz de la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, el establecimiento de montos máximos no encuentra cabida en el parámetro de regularidad constitucional, pues los derechos a la reparación integral y a la justa indemnización no se encuentran restringidos a una cantidad determinada en la Constitución Política del país.
  - Es erróneo argumentar que la fijación de un tope tiene como objetivo garantizar que los recursos del Estado destinados a las indemnizaciones alcancen para reparar a todas las víctimas de su actuar irregular; lo que debe procurarse es que el cálculo de las indemnizaciones sea justo y equitativo y que atienda a las circunstancias particulares de cada caso.
  - En cierta medida, la cuantificación de los daños materiales obedece a parámetros objetivos, pues esos daños pueden ser reemplazados por bienes fungibles. En contraposición, la cuantificación del daño moral siempre atiende a un parámetro subjetivo y, por tanto, no es sencilla de realizar. No obstante, el Congreso del Estado de Quintana Roo determinó que el monto de la indemnización por un daño de esta naturaleza ocasionado por la actividad administrativa irregular de sus entes públicos no debe exceder del importe que, para dos mil veinte, ascendió a \$317,112.00 (trescientos diecisiete mil ciento doce pesos 00/100 M.N.).
  - En la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), de rubro: “*DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.*”<sup>4</sup>, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el derecho fundamental a la reparación integral o justa indemnización no debe restringirse injustificadamente y que una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas y, en lugar de ser la autoridad jurisdiccional la que la cuantifique justa y equitativamente, con base en criterios de razonabilidad, es el poder legislativo quien arbitrariamente fija montos indemnizatorios al margen del caso y de su realidad.
  - En consecuencia, debe considerarse que la norma impugnada es inconstitucional, ya que establece un límite injustificado al derecho fundamental de acceso a la justicia y vulnera los derechos a la reparación integral y a la justa indemnización.
- 10. QUINTO. Registro y turno.** Mediante acuerdo dictado el seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad con el número 175/2020, así como turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat a efecto de que instruyera el procedimiento correspondiente.
- 11. SEXTO. Admisión.** En acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes; y ordenó dar vista tanto a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

<sup>4</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.).** Registro digital 2014098. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 752. Último precedente: **Amparo en revisión 706/2015.** Sentencia emitida el 1 de junio de 2016, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

12. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** El once de septiembre de dos mil veinte, el Diputado Erick Gustavo Miranda García, Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, presentó informe en el que adujo las siguientes razones y fundamentos jurídicos de validez de la norma impugnada:

- El Estado de Quintana Roo había sido omiso en cumplir el mandato constitucional originado con la reforma de catorce de junio dos mil dos, pues no había emitido su ley reglamentaria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, con la finalidad de cumplir con esa exigencia constitucional, y de no continuar reincidiendo en la omisión legislativa apuntada, mediante el Decreto 002 publicado en el periódico oficial de la entidad el veintiuno de febrero de dos mil veinte, la XVI Legislatura del Estado expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
- Por ese medio se configuró a favor de los particulares la garantía para acceder a un procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, a través del cual puedan obtener una indemnización por los daños o perjuicios causados por la actividad administrativa irregular de los entes públicos estatales y municipales en el Estado de Quintana Roo.
- La norma impugnada no transgrede los derechos a una reparación integral y a una justa indemnización, puesto que el hecho de fijar un monto máximo para la indemnización de los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado no significa la existencia de una limitación respecto del patrimonio que pueda o deba ser objeto de la restitución integral.
- Lo que se pretendió con la fijación de ese monto máximo fue que, al haber restricciones presupuestales generales, se propicie que el presupuesto establecido se concentre en las indemnizaciones más completas para el cumplimiento de los actos establecidos a través de la determinación resolutive que ponga fin a un procedimiento. Esto, en el entendido de que en esa determinación resolutive se podrá fijar una cuantía que exceda de lo presupuestado para el ejercicio fiscal en turno, a lo que se podrá dar cumplimiento en el ejercicio inmediato siguiente.
- Asimismo, aunque a primera vista pueda parecer que la norma impugnada transgrede los derechos contemplados en la Constitución Política del país, lo que se buscó mediante su expedición fue contemplar un parámetro conforme al cual, atendiendo a criterios de justicia, proporcionalidad y equidad, pueda establecerse una categorización precisa y puntual.
- La reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado de dos mil dos prevé que el pago de las indemnizaciones por daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado estará siempre sujeto a la disponibilidad presupuestaria.
- La norma impugnada está armonizada con la legislación federal en la materia.
- La norma impugnada no contraviene en forma alguna la Constitución Política del país o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; por el contrario, con la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo se adoptaron medidas legales para regular la responsabilidad patrimonial del Estado.

13. **OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** El treinta de septiembre de dos mil veinte, el licenciado Jesús Antonio Villalobos Carrillo, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, presentó informe en el que propuso las siguientes razones y fundamentos jurídicos para sostener la validez de la norma impugnada:

- La promulgación y publicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, que contiene la norma impugnada, es legal y no contraviene en forma alguna los preceptos constitucionales y convencionales que la accionante considera vulnerados, ya que tales actos de promulgación y publicación fueron realizados con apego a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y a la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
- No existe contradicción entre la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo y la Constitución Política del país, en el entendido de que las normas no deben interpretarse de manera aislada, sino hermenéuticamente.
- De la interpretación hermenéutica de los artículos 1, tercer párrafo, 4, 12 y 14, fracción II, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo se desprende que la reparación del daño moral debe ser objetiva y directa; que los montos de reparación por la actividad administrativa irregular del Estado serán fijados por la autoridad competente, que en este caso es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo; que los magistrados de este tribunal calcularán el monto de la indemnización integral de acuerdo con los

dictámenes periciales ofrecidos por la parte reclamante y con los criterios que establece el Código Civil para el Estado de Quintana Roo o, a falta de disposición, de acuerdo con el Código Civil Federal; que la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él o, cuando ello no sea posible, en el pago total de los daños y perjuicios de orden económico ocasionados; y que, en caso de que los daños y perjuicios no sean cuantificables, la reparación no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces el valor diario de la UMA vigente.

- En el único artículo transitorio de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado de dos mil dos se estableció como base que el pago de las indemnizaciones estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. Además, el texto constitucional expresamente dispone que el derecho de los particulares a recibir una indemnización será conforme a las bases, límites y procedimiento que establezcan las leyes.
- En la tesis 1a. LIII/2009, de rubro: *“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.”*<sup>5</sup>, la Primera Sala dejó a la libre determinación del poder legislativo la configuración del marco normativo tratándose de la reparación del daño ocasionado por la actividad irregular del Estado.
- En el amparo directo en revisión 1044/2011<sup>6</sup>, la Primera Sala determinó que el procedimiento de naturaleza administrativa regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no desnaturaliza el derecho consagrado en el artículo 113 constitucional, por lo que es infundado que no pueda condicionarse la reparación de los daños causados por la actuación administrativa irregular del Estado al trámite de un procedimiento administrativo.
- Del proceso correspondiente a la reforma constitucional de dos mil dos se advierte que en repetidas ocasiones se hizo referencia a la necesidad de que la Federación y las entidades federativas expidieran leyes secundarias a fin de regular cuidadosamente el nuevo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, como, por ejemplo, los límites de la responsabilidad, cómo deben calcularse las indemnizaciones y cuál es el proceso de reclamación.
- El límite establecido en la norma impugnada está permitido expresamente en la Constitución Política del país, en la parte que delega al legislador ordinario la regulación de las bases, límites y procedimiento para hacer valer el derecho de los particulares a recibir una indemnización.
- El establecimiento de ese límite no es arbitrario, sino que responde a la consecución de un fin ulterior justificado ante una autoridad jurisdiccional competente, que consiste en evitar que los particulares interpongan reclamos injustificados y obtengan indemnizaciones excesivas cuando no sean cuantificables los daños morales causados. Por tanto, debe concluirse que la norma impugnada es constitucional.
- Los fines de una justa indemnización se cumplen adecuadamente con otras dos medidas establecidas en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo: 1) la estructura de procedencia de los reclamos, que delimita el trámite jurídico de las peticiones a aquellas consideradas justas; y, 2) los criterios individualizadores de las indemnizaciones, que vinculan a la autoridad jurisdiccional competente que los aplica a determinarlas de forma justa y proporcional.
- Es cierto que en la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), de rubro: *“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTO INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.”*, se sentó criterio en el sentido de que una indemnización no es justa cuando se limita con topes o tarifas y, en lugar de ser la autoridad jurisdiccional la que la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el poder legislativo quien arbitrariamente fija montos indemnizatorios al margen del caso y su realidad. Sin embargo, no debe hacerse una lectura parcial de la norma impugnada.

<sup>5</sup> **Tesis 1a. LIII/2009.** Registro digital 167383. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIX, abril de 2009, página 593. **Amparo en revisión 903/2008.** Sentencia emitida el 12 de noviembre de 2008, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>6</sup> **Amparo directo en revisión 1044/2011.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de junio de 20211, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

- El artículo 160, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (el que es acorde con la Constitución Política del país) también dispone que la responsabilidad del Estado por los daños que<sup>7</sup>, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa; así como que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.
  - A su vez, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo señala que la reparación del daño será integral y que, en el caso del daño moral, la autoridad competente calculará su monto de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil para el Estado de Quintana Roo o, en su caso, en el Código Civil Federal.
  - Los argumentos propuestos por la accionante para demostrar la inconstitucionalidad de la norma impugnada son jurídicamente ineficaces, pues para interpretar el alcance de una disposición legal debe realizarse un análisis literal, sistemático, causal, teológico e integrado y, sólo cuando esto resulte insuficiente, se debe acudir a una interpretación histórica tradicional.
14. **NOVENO. Pedimento y manifestaciones.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal hizo valer manifestación alguna.
15. **DÉCIMO. Alegatos.** El veintiocho de enero de dos mil veintiuno se recibió el escrito de alegatos presentado por la Comisión accionante.
16. **DÉCIMO PRIMERO. Cierre de instrucción.** En acuerdo de quince de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

17. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>8</sup>.
18. Lo anterior, puesto que la Comisión accionante solicitó la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, que establece un límite cuantitativo a la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales en dicha entidad estén obligados a cubrir derivado de su actuación administrativa irregular, por considerar que vulnera diversos derechos humanos consagrados en la Constitución Política del país y en la Convención Americana, de la que el Estado Mexicano es parte.

<sup>7</sup> **Artículo 160.** (...)

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.

<sup>8</sup> **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; (...).

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...)

19. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 60 de la Ley reglamentaria, el plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se debe computar a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma general impugnada<sup>9</sup>.
20. En atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno declaró inhábiles para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el quince de julio de dos mil veinte. Posteriormente, canceló el periodo de receso y prorrogó la suspensión de plazos al periodo comprendido entre el dieciséis de julio y el dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.
21. En el caso, el Decreto por el que se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo fue publicado en el periódico oficial de la entidad el veintiuno de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió **del veintidós de febrero al siete de agosto de dos mil veinte**, sin contar en el cómputo el periodo comprendido del dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte, por la suspensión de plazos antes mencionada.
22. Consecuentemente, dado que la Comisión accionante presentó su escrito de demanda el **tres de agosto de dos mil veinte**, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.
23. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de las entidades federativas cuando considera que vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
24. Conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley reglamentaria, en relación con el 59 del mismo ordenamiento legal<sup>10</sup>, la accionante debe comparecer por conducto de la persona servidora pública que esté facultada para representarla.
25. En representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos compareció su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del escrito de doce de noviembre de dos mil diecinueve, firmado por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por medio del que se le dio a conocer su designación como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por parte del Pleno del mencionado órgano legislativo.
26. La mencionada servidora pública cuenta con facultades para representar al mencionado órgano constitucional autónomo, con fundamento en la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, cuenta con atribuciones para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que considere vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, con fundamento en la fracción XI del mismo precepto legal<sup>11</sup>.
27. Asimismo, se observa que la promovente planteó que la norma impugnada de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo viola los derechos a la reparación integral y justa indemnización, así como el de acceso a la justicia, contenidos en los artículos 1, 17, y 109, último párrafo, de la Constitución Política del país y 1, 2, 25 y 63.1 de la Convención Americana<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> **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. (...)

<sup>10</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

<sup>11</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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 (...)

<sup>12</sup> Aun cuando el artículo 63.1 de la Convención Americana no fue citado por la promovente, este Tribunal Pleno advierte que los derechos a la reparación integral o justa indemnización están previstos en él; por lo que, con fundamento en el diverso 71, primer párrafo, de la Ley reglamentaria, se corrige la cita del precepto.

**Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. (...)

28. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.
29. **CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo no plantearon causas de improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad.
30. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio, por lo que se procede al estudio de fondo de los planteamientos hechos valer por la Comisión accionante.
31. **QUINTO. Estudio de fondo.** Como se indicó en el apartado de resultandos, la Comisión accionante impugnó el límite cuantitativo a la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales en Quintana Roo estén obligados a cubrir derivado de su actuación administrativa irregular, previsto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
32. A juicio de la accionante, tal limitante vulnera injustificadamente el derecho fundamental de acceso a la justicia, en relación con los derechos a la reparación integral y a la justa indemnización; a la vez que crea incentivos contrarios al mantenimiento de la adecuada calidad de los servicios públicos.
33. Ello, ya que la medida implica que en algunos casos las personas tengan que soportar los daños que el Estado les ocasiona por su actividad administrativa irregular e impide que sean las autoridades jurisdiccionales quienes cuantifiquen justa y equitativamente el monto de las indemnizaciones con base en criterios de razonabilidad y conforme a las particularidades de cada caso.
34. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento de la accionante es **fundado** y, en consecuencia, que debe **declararse la invalidez** de la norma impugnada.
35. Lo anterior, ya que la limitante impugnada no permite responder a la dimensión real del daño moral causado por los entes estatales y municipales en el Estado de Quintana Roo, ni a las particularidades de cada caso. Además, porque en la propia ley existen otras reglas cuya finalidad es evitar la concreción de consecuencias perjudiciales para el erario de la entidad, por lo que la medida no resulta necesaria.
36. Para efectos metodológicos y con el propósito de brindar la mayor claridad posible a la explicación de la conclusión alcanzada, el análisis se realizará en apartados y en el siguiente orden: **A)** Contenido y alcance del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular; y, **B)** Pronunciamiento sobre la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
- A) Contenido y alcance del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular.**
37. El último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política del país prevé el derecho a la justa indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado en los siguientes términos:
- Artículo 109. (...)**
- 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.
38. Mediante la adición de esa disposición (originalmente introducida en el segundo párrafo del artículo 113), el Poder Reformador dispuso que el Estado tiene el deber de responder objetiva y directamente por los daños que cause con motivo de su actividad administrativa irregular. En correlación con esta obligación, el Constituyente estableció el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.
39. En la exposición de motivos de la reforma constitucional de catorce de junio de dos mil dos se describió la razón de adicionar el segundo párrafo del artículo 113 en los términos siguientes:
- (...) En la actualidad, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, tienen como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria —previsto en los códigos civiles—, así como un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos —previsto en las leyes de

responsabilidades de los servidores públicos—, que en ciertos casos facilita el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un particular, mas no constituye un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sino de los servidores públicos. Estos sistemas de responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el Estado les infliere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.

(...) En tal virtud, Señores Secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo que sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.

Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y
2. La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

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

En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que 'todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa', con lo que se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

(...) La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de 'aseguradora universal', ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Además, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se someten a consideración de esa Soberanía, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza.

En suma, la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo que se traduce en la genuina expresión del Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.

40. De la anterior transcripción es posible concluir que con la reforma constitucional se buscó superar el esquema subsidiario y solidario de responsabilidad del Estado imperante hasta ese momento, el que se encontraba disperso en normas secundarias de inspiración civilista cuyo sustento giraba en torno al concepto de responsabilidad subjetiva y al criterio de culpa.

41. A la vez, con motivo de la reforma, los particulares obtuvieron la titularidad de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar directamente del Estado una indemnización (proporcional y equitativa) para reparar integralmente los daños que, sin obligación jurídica de soportarlos, sufran en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un actuar administrativo irregular.
42. Lo anterior, con la finalidad de conseguir un doble efecto: por un lado, contribuir a robustecer la respetabilidad y confianza en el Derecho y en el Estado y, por el otro, propiciar la elevación de la calidad de los servicios públicos.
43. Así lo entendió este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004<sup>13</sup>, en la que se analizó el contenido normativo del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.
44. En ese asunto, el Tribunal Pleno concluyó lo siguiente en relación con el alcance material de la responsabilidad patrimonial del Estado:

(...) 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.
45. Como se observa, este Tribunal Pleno determinó que 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.
46. Con el paso de los años, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus Salas, ha tenido la oportunidad de interpretar directamente el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política del país (hoy último párrafo del artículo 109) y de desarrollar una doctrina constante en torno a su contenido y alcance.
47. En una primera etapa<sup>14</sup>, anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, la Primera Sala de esta Suprema Corte entendió que el precepto en mención estableció para los particulares un derecho de rango constitucional, de contenido sustantivo y con ámbito de validez en todos los órdenes jurídicos del Estado Mexicano, que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva.
48. Asimismo, interpretó que este derecho constitucional, si bien no es absoluto, tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que está previsto en la norma constitucional y que no debe ser limitado arbitraria o desproporcionadamente por el poder legislativo ordinario, federal o estatal, al desplegar sus facultades de creación normativa.
49. En esa misma línea, la Primera Sala determinó que el contraste de las normas secundarias con el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política del país es un análisis que se centra preferentemente entre normas de contenido sustantivo y que las violaciones que se podrían generar en contra del precepto constitucional están vinculadas, en su mayoría, con la determinación de si tales normas secundarias obstaculizan o no el disfrute de la extensión mínima que la Constitución Política del país garantiza.

<sup>13</sup> **Acción de inconstitucionalidad 4/2004.** Sentencia emitida el 7 de febrero de 2008, por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

<sup>14</sup> **Amparo en revisión 903/2008.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de noviembre de 2008, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Del asunto derivó la tesis **1a. LII/2009**. Registro digital 167384. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIX, abril de 2009, página 592, de rubro: *"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES."*

**Amparo en revisión 75/2009.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de marzo de 2009, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

**Amparo directo en revisión 1044/2011.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de junio de 2011, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Del asunto derivó la tesis **1a. CXLVII/2011**. Registro digital 161198. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 229, de rubro: *"RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR ES AMPLIA, PERO NO PUEDE LLEGAR A DESNATURALIZAR EL DERECHO A SER INDEMNIZADO, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL."*

50. Adicionalmente, la Primera Sala entendió que el Poder Reformador no sólo tuvo el propósito de consagrar a nivel constitucional la prerrogativa de los particulares a la indemnización, sino también el de asegurarles una vía procesal para obtener la satisfacción de ese derecho.
51. Esto, pues en el texto del artículo 113, párrafo segundo, se estableció que la indemnización se otorgará “conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”; a la vez que en el único artículo transitorio de la reforma constitucional se previó un periodo para que la Federación, las entidades federativas y los municipios adecuaran las disposiciones jurídicas secundarias a fin de proveer el debido cumplimiento del contenido constitucional y de incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.
52. Así lo había adelantado ya este Tribunal Pleno al fallar la ya mencionada acción de inconstitucionalidad 4/2004, en la que se subrayó que en el proceso de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado se hizo referencia en varias ocasiones a la necesidad de que la Federación y las entidades federativas expidieran leyes secundarias en la materia, a fin de regular cuidadosamente todo el nuevo régimen de responsabilidad patrimonial.
53. Lo que significa que al legislativo ordinario, federal o estatal, se le concedió una amplia facultad de configuración normativa, de ejercicio obligatorio, para dar operatividad al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado introducido originalmente en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política del país; la que, desde luego, no es una facultad total ni debe vulnerar o desnaturalizar el contenido mínimo del derecho a la indemnización en la forma en que fue concebido y está previsto en la norma constitucional.
54. Una segunda etapa interpretativa del derecho a la indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado se suscitó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, la que incluyó en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política del país un catálogo con las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado mexicano en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se reconoció el deber de “reparar las violaciones a los derechos humanos”<sup>15</sup>.
55. La mencionada reforma constitucional fue el resultado de diversas iniciativas presentadas con la intención de incorporar al derecho interno la obligación de los órganos del Estado de respetar, aplicar y hacer efectivos los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales de los que México es parte. Entre esos derechos, destaca para este asunto el relativo a la reparación integral del daño o justa indemnización<sup>16</sup>.
56. El derecho a la reparación integral del daño o justa indemnización ante la vulneración de derechos humanos está previsto en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el que dispone lo siguiente:

#### **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. (...)

<sup>15</sup> 1o. (...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>16</sup> **Amparo directo en revisión 1068/2011.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del asunto derivó la tesis **1a. CXCIV/2012 (10a.)**. Registro digital 2001744. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 522, de rubro: “**REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

**Amparo directo en revisión 5826/2015.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de junio de 2016, por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la tesis **1a. CCCXXVII/2018 (10a.)**. Registro digital 2018805. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 400, de rubro: “**REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011.**”

57. Este derecho ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>17</sup>. Conforme a esa jurisprudencia interamericana, el deber de reparar implica anular o desaparecer todos los efectos y consecuencias de las violaciones cometidas para volver las cosas al estado en que se encontraban y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no se hubiera cometido; de no ser esto posible, deberá pagarse una indemnización como compensación por los daños ocasionados.
58. Para tales efectos, el daño causado será el que determine la indemnización; la naturaleza y monto de ésta dependerán del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos; y las reparaciones no podrán implicar enriquecimiento o empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.
59. Diversos asuntos resueltos en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once han llevado a ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a sostener que, si bien la actividad administrativa irregular del Estado no siempre implicará una violación de derechos humanos que exija que las personas deban acceder a medidas de reparación adicionales a la indemnización prevista en el ahora artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política del país (lo que deberá analizarse y determinarse en cada caso), este derecho constitucional no prevé cualquier tipo de indemnización, sino que se trata de una indemnización *justa*<sup>18</sup>.
60. 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 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.
61. 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 ya adelantada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.
62. Establecido lo anterior, conviene destacar que en diversos asuntos resueltos antes y después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, entre ellos, asuntos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, las Salas de esta Suprema Corte han resuelto consistentemente y con base en las razones hasta ahora expuestas que la existencia de

<sup>17</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho. Serie C No. 184.

Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 205.

Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 209.

Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de treinta de agosto de dos mil diez. Serie C No. 215.

Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diez. Serie C No. 216.

Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil diez. Serie C No. 220.

<sup>18</sup> **Amparo directo en revisión 10/2012**. Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de abril de 2012, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la tesis **1a. CLXXIII/2014 (10a.)**. Registro digital 2006253. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 819, de 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."

**Amparo directo en revisión 2131/2013**. Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de noviembre de 2013, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivaron las tesis **1a. CLXII/2014 (10a.)**. Registro digital 2006238. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 802, de rubro: "DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE."; y **1a. CLXIII/2014 (10a.)**. Registro digital 2006237. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 798, de rubro: "DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES QUE SE EMITAN CONFORME A LA CLÁUSULA DE RESERVA CONTENIDA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL."

**Amparo directo 18/2015**. Sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 2017, por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

topes, tarifas o montos mínimos o máximos que impidan que la cuantificación de una indemnización atienda a las características específicas de cada caso no es compatible con el derecho a la reparación integral del daño<sup>19</sup>.

63. Ello, a partir de la noción de que el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización; de modo que, sin implicar enriquecimiento o empobrecimiento para la víctima, los casos deben resolverse justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad y atendiendo a las circunstancias concretas que los rodean, en lugar de basarse en fórmulas o recetas generales previamente establecidas, al margen de las particularidades de cada caso y de su realidad.
64. Por su relevancia, en seguida se reproduce la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>20</sup>, relacionada con el concepto y alcance del derecho a una reparación integral o justa indemnización y con la imposición de límites cuantitativos a esta última:

**DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.** El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo que no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar

<sup>19</sup> **Amparo en revisión 75/2009.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de marzo de 2009, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Del asunto derivaron las tesis **1a. CLIV/2009.** Registro digital 166301. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 454, de rubro: *"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA."*; **1a. CLVI/2009.** Registro digital 166300. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 456, de rubro: *"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS."*; y **1a. CLVI/2009.** Registro digital 166456. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 440, de rubro: *"DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE."*

**Amparo directo en revisión 1068/2011.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del asunto derivó la tesis **1a. I/2011 (10a.)**. Registro digital 2000015. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2315, de rubro: *"LÍMITE DE RESPONSABILIDAD EN CASO DE ACCIDENTES AÉREOS QUE CAUSEN DAÑOS A PASAJEROS. EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL VIOLA LOS DERECHOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."*

**Amparo directo en revisión 5826/2015.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de junio de 2016, por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivaron las tesis **1a. CXCV/2018 (10a.)**. Registro digital 2018806. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 402, de rubro: *"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. TOPES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA CUANTIFICACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES, SU INCONSTITUCIONALIDAD."*; y **1a. CXCVI/2018 (10a.)**. Registro digital 2018641. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 288, de rubro: *"DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. EL ARTÍCULO 1796 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, AL IMPONER LÍMITES A LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES POR RESPONSABILIDAD CIVIL EN CASOS DE FALLECIMIENTO, ES INCONSTITUCIONAL."*

**Amparo directo 50/2015.** Sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2017, por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivaron las tesis **1a. CLXXXIX/2018 (10a.)**. Registro digital 2018646. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 293, de rubro: *"DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE DAÑOS."*; y **1a. CLXXXVII/2018 (10a.)**. Registro digital 2018644. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 290, de rubro: *"DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO."*

**Amparo directo 18/2015.** Sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 2017, por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

<sup>20</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.)**. Registro digital 2014098. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 752. Último precedente: **Amparo en revisión 706/2015.** Sentencia emitida el 1 de junio de 2016, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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.

65. Igualmente, a continuación se reproducen algunas de las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de este alto tribunal en el **amparo directo 18/2015**<sup>21</sup>:

Ahora bien, es cierto, a juicio de esta Segunda Sala, que el derecho a la reparación integral del daño no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones, lo cual además se deriva del texto expreso del artículo 109 constitucional, donde establece que los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a los límites que establezcan las leyes. Sin embargo, dichos límites deben ser proporcionales, y el límite establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es una medida legislativa proporcional, como a continuación se demuestra.

Se trata de una medida que, sin duda, persigue una finalidad constitucionalmente válida, (...).

Sin embargo, la medida legislativa consistente en poner un tope al monto por el que se puede condenar al Estado por concepto de indemnización, no es idónea, esto es, no contribuye a evitar reclamos injustificados e indemnizaciones excesivas por parte de los particulares, pues no sirve como control de la veracidad y autenticidad de los reclamos; ni tampoco sirve para encauzar el pago de indemnizaciones exclusivamente en favor de quienes de manera justificada lo reclamen, ni para generar parámetros objetivos y razonables para la individualización de las compensaciones.

El tope contenido en el precepto impugnado tampoco es necesario, pues aún sin ese tope, no podría afirmarse que el operador jurídico tiene libertad ilimitada para fijar una cantidad exorbitante a cargo del Estado, de manera arbitraria; por el contrario, existen otras medidas en nuestro ordenamiento, que impiden jurídicamente que procedan reclamos injustificados e indemnizaciones excesivas.

66. En suma, el derecho a la justa indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado es un derecho de rango constitucional, de contenido sustantivo y con ámbito de validez en todos los órdenes jurídicos del Estado Mexicano. Dicho derecho tiene como objeto la reparación de la integridad del patrimonio afectado en proporción a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso y su alcance debe medirse en función de la obligación de dejar indemne al sujeto activo de la relación. Si bien no es un derecho absoluto, tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que está previsto en la norma constitucional, por lo que no debe ser restringido arbitraria o desproporcionadamente por el poder legislativo ordinario en ejercicio de la facultad obligatoria de configuración normativa. En ese sentido, su limitación mediante el establecimiento de topes, tarifas o montos mínimos o máximos que impidan atender a criterios de razonabilidad no es compatible con el derecho a la reparación integral del daño.

**B) Pronunciamiento sobre la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.**

67. Una vez que ha quedado precisado el contenido y alcance del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular, lo conducente es desarrollar por qué el límite contenido en el artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo es inconstitucional.
68. En la iniciativa ciudadana de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo y sus Municipios de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve se asentó que *“La responsabilidad directa y/o solidaria y/o subsidiaria del Estado, ayudaría de forma directa en la mejora de el (sic) servicio público, al obligar a los entes públicos a aumentar sus controles de calidad, capacitaciones, entregar mejores resultados y planear mejor sus acciones con el fin de no recaer en una responsabilidad patrimonial y administrativa, redundando en una mejor relación ciudadanos-gobierno.”*
69. En la iniciativa en comentario, era el artículo 11, fracción II, párrafo segundo, de la ley el que originalmente disponía que *“La indemnización por daño moral que las entidades estén obligadas a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por cada reclamante afectado.”*

<sup>21</sup> **Amparo directo 18/2015.** Sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 2017, por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I. Párrafos 43, 44, 46 y 47.

70. Debe destacarse que de la exposición de motivos no se advierte la razón de ese límite cuantitativo.
71. La iniciativa ciudadana fue turnada a la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria para su estudio, análisis y posterior dictamen. El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve fue aprobado el Dictamen con Minuta de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, en el que la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria sometió a su aprobación, en lo general, la iniciativa ciudadana de ley y, en lo particular, las modificaciones efectuadas a esa iniciativa.
72. Ahí se mencionó la necesidad de expedir la ley de la materia con el objeto de no seguir recayendo en una omisión legislativa absoluta violatoria de los principios constitucionales y del derecho de los particulares a ser indemnizados debidamente.
73. Expresamente se dijo que debía regularse la responsabilidad del Estado “(...) *bajo los principios propios del derecho público, en concreto del derecho administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, en la que el ciudadano tenga derecho a una indemnización justa, proporcional y equitativa*”, para así cumplir con el mandato constitucional a cargo del Estado “(...) *de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos*.”
74. También se retomaron de la iniciativa ciudadana los objetivos de “(...) *eleva la calidad y profesionalismo de los servicios públicos, al obligar a los entes públicos a aumentar sus controles de calidad, capacitaciones, entregar mejores resultados y planear mejor sus acciones con el fin de no recaer en una responsabilidad patrimonial y administrativa, así como también restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, redundando en una mejor relación entre la sociedad y el gobierno*.”
75. En seguida, se explicó que la ley estaría conformada por cinco capítulos; el segundo de ellos denominado “De las indemnizaciones”. Al respecto, se estableció el reconocimiento de “(...) *la función primordialmente reparadora de los daños causados a los particulares, con lo cual se busca brindar un resarcimiento al particular afectado en su patrimonio mediante el pago de una indemnización y su actualización*.” En lo relativo a la cuantía de las indemnizaciones, únicamente se precisó que sería aquella “(...) *que resulte de las valoraciones aceptadas en otras leyes para reconocer el valor de los daños efectivamente producidos, según sea su naturaleza*.”
76. En el dictamen con minuta de ley en cita, el texto originalmente asignado al artículo 11, fracción II, párrafo segundo, se trasladó al diverso 14, fracción II, párrafo segundo.
77. El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve se aprobó el Dictamen con Minuta de Decreto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
78. Como se relató al inicio de esta resolución, el veintiuno de febrero de dos mil veinte se publicó en el periódico oficial de la entidad la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo. La norma impugnada, esto es, artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la ley, dispone textualmente lo siguiente:
- Artículo 14. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma: (...)
- II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil del Estado de Quintana Roo, y a falta de disposición de éste en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.
- La indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales estén obligados a cubrir no excederá del equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, por cada reclamante afectado, y (...).
79. De la transcripción se desprende que la indemnización por concepto de daño moral se encuentra limitada a un monto máximo equivalente a tres mil seiscientos cincuenta veces del valor diario de la UMA por cada reclamante afectado.
80. De conformidad con lo desarrollado en el apartado que antecede y como lo han resuelto ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>22</sup>, este Tribunal Pleno considera que el establecimiento de una cantidad o tope máximo por encima del que no pueda condenarse a los entes públicos estatales y municipales del Estado de Quintana Roo a responder patrimonialmente por el daño moral que ocasionen con motivo de su actividad administrativa irregular implica una limitación al derecho a la justa indemnización que va en contra de su propia naturaleza.

<sup>22</sup> Véase *supra* nota 19.

81. 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.
82. En efecto, 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 que quedó plasmada tanto en la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos mil dos, 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.
83. En igual sentido, la previsión de un tope de esa naturaleza pugna con la otra finalidad de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y con los objetivos perseguidos con la expedición de la ley impugnada, a saber: robustecer la confianza en el Derecho y en el Estado y elevar la calidad y profesionalismo de los servicios públicos, al obligar a los entes públicos estatales y municipales a aumentar sus controles de calidad y capacitaciones, a entregar mejores resultados y a planear mejor sus acciones con el fin de no incurrir en responsabilidad, redundando en una mejor relación entre la sociedad y el gobierno.
84. Efectivamente, si se establece un límite máximo por encima del que no se permita condenar a los entes públicos estatales y municipales del Estado de Quintana Roo al pago de una indemnización por daño moral causado por su actividad administrativa irregular, difícilmente podrán cumplirse las mencionadas finalidades a cabalidad.
85. Lo anterior, porque la posibilidad de ser condenado al pago de una indemnización sirve como incentivo para evitar incurrir en conductas que generen un daño; sin embargo, la existencia de un tope permite que, en la práctica administrativa, se promueva entre los entes públicos que calculen la posibilidad de ser condenados como un riesgo contingente, pero admisible hasta cierto punto, lo que impide que tales órganos procuren su mayor esfuerzo para mejorar cada vez más la calidad del servicio que prestan.
86. En otras palabras, el tope establecido en la ley elimina los incentivos necesarios para que los entes públicos estatales y municipales tomen previsiones para evitar vulneraciones derivadas de su actividad administrativa irregular en casos futuros; pues, al siempre tener que responder por una misma cantidad, con independencia de la magnitud del daño moral ocasionado, se crean impulsos inversos al esfuerzo de perfeccionamiento de los servicios públicos que el Estado presta.
87. Ahora, es cierto que, como se vio en el apartado anterior, el derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular no es absoluto y que al legislativo ordinario, federal o estatal se le concedió una amplia facultad de configuración normativa, de ejercicio obligatorio, para dar operatividad al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado; lo que se deriva del texto expreso del artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política del país, en el que se establece que los particulares tienen derecho a una indemnización “conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.
88. Sin embargo, también quedó establecido que el derecho en comento tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que fue concebido y está previsto en la norma constitucional; de lo que se sigue que cualquier límite impuesto en la normatividad secundaria debe estar justificado y ser proporcional.
89. En el caso, el límite cuantitativo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo no es una medida legislativa proporcional, como a continuación se explica.
90. Este límite se trata de una medida que, sin duda, persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues, aunque no se precisó expresamente en el proceso legislativo que le dio origen, al haberse establecido que el derecho sería a una indemnización “justa, proporcional y equitativa”, válidamente puede sostenerse que lo que buscó el legislativo local fue proteger el erario del Estado de Quintana Roo en contra de reclamos injustificados, así como que el presupuesto establecido para hacer frente a la responsabilidad patrimonial del Estado se concentre en un mayor número de indemnizaciones. Así fue como los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo razonaron y fundamentaron jurídicamente la validez de la norma impugnada al momento de rendir sus respectivos informes.

91. Por "reclamo injustificado" puede entenderse aquel que no se puede justificar en los fines de la responsabilidad patrimonial del Estado (reparar los daños ocasionados por una actividad administrativa irregular que los particulares no tengan el deber de soportar, elevar la calidad de los servicios públicos y robustecer la confianza en el Estado).
92. En ese entendido, no puede sostenerse que la medida legislativa consistente en poner un límite máximo al monto por el que se puede condenar a los entes públicos estatales y municipales de la entidad por concepto de indemnización por daño moral sea idónea; es decir, no puede decirse que contribuya a evitar reclamos injustificados, pues no sirve como control de la veracidad y autenticidad de los reclamos.
93. El límite contenido en la norma impugnada tampoco es necesario, ya que, aun sin ese tope cuantitativo, el operador jurídico no tiene libertad absoluta para admitir cualquier reclamo o para fijar cualquier cantidad por concepto de indemnización; por el contrario, existen medidas en el ordenamiento que impiden jurídicamente que procedan reclamos injustificados.
94. En efecto, para evitar reclamos injustificados, existen en la ley requisitos de procedencia, tanto formales como de fondo, y facultades de control.
- Los elementos indispensables para la procedencia de una reclamación, de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo son<sup>23</sup>:
- Que el daño reclamado sea consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos estatales y municipales del Estado.
  - Que el daño sea real y evaluable en dinero.
  - Que el daño esté directamente relacionado con una o varias personas y sea desigual al que pudiera afectar al común de la población.
  - Que no se trate de un daño causado por caso fortuito o fuerza mayor.
  - Que el daño no derive 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 realización.
  - Que el daño no derive de obras públicas, programas o acciones de interés público que temporalmente puedan afectar al común de la población.
  - Que el daño no lo haya causado un servidor público cuando actuaba fuera del ejercicio de sus funciones.
  - Que el afectado no haya participado, coadyuvado, asistido o simulado directa o indirectamente la producción del daño.
95. Los elementos descritos constituyen un filtro previsto por el legislativo estatal idóneo y necesario para evitar reclamos injustificados, ya que estructuran un esquema de procedencia que, en forma adecuada, los depura o filtra a partir de la integración de elementos de valoración objetivos que inciden en la selección cualitativa de las reclamaciones de daños que se presenten, haciendo viables sólo aquellas que encuentren justificación y merezcan tener un trámite y, consecuentemente, evitando aquellas que no lo hagan.
96. Adicionalmente, ante la posible vulneración del sistema de filtración que representa el esquema de procedencia, el legislativo estatal también estableció una facultad de control consistente en obligar a los entes públicos estatales o municipales a denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial a cargo de ellos o de obtener alguna de las

<sup>23</sup> **Artículo 3.** Se exceptúan de la obligación de indemnizar por parte de los entes públicos estatales y municipales, de acuerdo con esta Ley:  
I. Los casos fortuitos y de fuerza mayor;  
II. Los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos;  
III. 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;  
IV. Deriven de obras públicas, programas y acciones de interés público que temporalmente pudieran afectar al común de la población;  
V. Las que causen los servidores públicos cuando no actúen en ejercicio de funciones públicas, y  
VI. Los que sean consecuencia de que el afectado directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule su producción, denotando su dolo y permitiendo la actividad irregular de los mismos por parte de los entes públicos.  
**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.

indemnizaciones a que se refiere la ley, tal y como se advierte del artículo 10 de la ley<sup>24</sup>. Esta medida constituye un incentivo más para evitar reclamos injustificados que pretendan vulnerar ilegítimamente el erario del Estado de Quintana Roo.

97. En consecuencia, queda demostrado que el límite cuantitativo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo no es una medida legislativa proporcional a la luz del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular.
98. Ello, ya que, por un lado, 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.
99. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo es contrario al artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política del país y, por lo tanto, que debe declararse su invalidez.
100. **SEXTO. Efectos.** En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley reglamentaria de la materia<sup>25</sup>, se declara la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, publicada en el periódico oficial de la entidad el veintiuno de febrero de dos mil veinte.
101. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.
102. **SÉPTIMO. Decisión.** Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se **declara la invalidez** del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto número 002, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con lo establecido en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

<sup>24</sup> **Artículo 10.** Los entes públicos estatales o municipales tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial de los entes públicos estatales o municipales o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

<sup>25</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:(...)

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 83 al 86, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 90 y por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto número 002, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncio voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá incluso por declarar la invalidez por extensión del artículo 132 del Código Civil Local, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión por gozar de vacaciones, el primero al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil catorce y el segundo al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiséis fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 175/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de febrero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2020.**

1. En sesión de siete de febrero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 175/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo, publicada en el periódico oficial de la entidad el veintiuno de febrero de dos mil veinte.
2. El asunto requirió resolver si el artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo vulnera los derechos de acceso a la justicia, reparación integral y justa indemnización, al prever un límite cuantitativo máximo a la indemnización por daño moral que los entes públicos estatales o municipales en Quintana Roo están obligados a cubrir derivado de su actividad administrativa irregular.
3. Si bien coincido con el sentido de la resolución, no comparto algunas de las razones que se plasmaron en la sentencia. Para explicar lo anterior, expondré muy brevemente las consideraciones de la sentencia para dar respuesta al problema que se nos plantea (I), para después expresar mis razones de disenso (II).

**I. Consideraciones de la sentencia.**

4. En principio, la sentencia precisa el alcance y contenido del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular<sup>1</sup>. Se concluye que el derecho es uno de rango constitucional, cuyo objeto es la reparación de la integridad del patrimonio

<sup>1</sup> Páginas 21 a 35 de la sentencia.

afectado en proporción a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso y su alcance debe medirse en función de la obligación de dejar indemne al sujeto activo de la relación. La resolución hace énfasis en que este derecho no es uno absoluto, pero su ámbito material mínimo propio no debe ser restringido arbitraria o desproporcionadamente por el Poder Legislativo ordinario en ejercicio de la facultad obligatoria de configuración normativa. Es por ello que el establecimiento de topes, tarifas o montos mínimos o máximos que impidan atender a criterios de razonabilidad no es compatible con el derecho a la reparación integral del daño<sup>2</sup>.

5. Finalmente, la sentencia concluye que la norma impugnada restringe de manera desproporcional el derecho a la justa indemnización en tanto no permite responder a la dimensión del daño efectivamente causado, ni a las particularidades de cada caso. Esto debido a que, si bien la norma impugnada sí persigue una finalidad constitucionalmente válida, consistente en evitar un perjuicio desmedido al erario, ésta no es idónea ni necesaria. Lo anterior porque, por un lado, no evita reclamos injustificados, ni dispone parámetros eficientes para individualizar las compensaciones respectivas; y, por otro, la propia ley ya establece mecanismos para impedir la procedencia de reclamos injustificados<sup>3</sup>.

## II. Razones de diseño.

6. Como anuncié, coincido con la resolución en términos generales y la declaración de invalidez que propone. Sin embargo, no concuerdo con dos puntos del análisis que realiza la sentencia en el estudio de fondo. El primero se refiere al impacto que la existencia de un tope al monto de la indemnización tiene en la actuación los entes públicos y sus respectivos funcionarios. El segundo es en relación con la aplicación del test de proporcionalidad a afectaciones de lo que la resolución denomina el ámbito material mínimo del derecho a la justa indemnización. Asimismo, si bien estoy de acuerdo con los efectos de la sentencia, considero que estos debieron incluir una declaración de invalidez por extensión del artículo 132 del Código Civil local.

a) *Disenso sobre el impacto que los topes máximos a la indemnización por actividad irregular del Estado tienen en la actuación de los servidores públicos.*

7. En relación con la primera cuestión, en la sentencia se afirma que la existencia de un tope máximo para el pago de la indemnización por actividad administrativa irregular conlleva que los entes públicos dejen de procurar de manera intencionada su mayor esfuerzo en la calidad de los servicios prestados<sup>4</sup>. Estimo que tal argumento parte de premisas no demostradas, que no toman suficientemente en cuenta los tipos de motivaciones de los servidores públicos y la manera en la que las sentencias sobre responsabilidad patrimonial del Estado pueden impactar en ellos.
8. En mi opinión, las consideraciones de la sentencia soslayan que el patrimonio con el cual el Estado hace frente a las indemnizaciones no pertenece a los servidores públicos involucrados en la actividad irregular. Es cierto que, conforme al artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, éste puede repetir contra los servidores públicos que sean responsables del daño. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que este precepto indica que para ello es necesario que se haya determinado en un proceso administrativo disciplinario que han incurrido en faltas administrativas graves. Así, el solo hecho de que se haya determinado que el Estado incurrió en actividad irregular, la cual no requiere acreditar negligencia o dolo, así como que debe reparar el daño causado no permite establecer que los servidores públicos involucrados terminarán pagando el monto de la indemnización.
9. Además, estimo que los argumentos del proyecto restan eficacia al principio de buena fe que debe regir a las autoridades administrativas. Los argumentos de la sentencia sugieren que las razones que los servidores públicos tienen para cumplir adecuadamente sus funciones son meramente prudenciales, es decir, relacionadas con su propio bienestar y sus propios intereses. Soslayan, aunque no niegan, que sus principales motivaciones puedan ser no autointeresadas y estar más bien relacionadas con su compromiso en contribuir al bienestar de los mexicanos y, en general, de todas las personas que están en el país.
10. Así, no considero válido señalar que la inexistencia del límite cuantitativo previsto en el precepto impugnado es necesaria para evitar que los servidores públicos, de manera intencional y premeditada, busquen incumplir con sus obligaciones o provocar un daño calculado. En todo caso, incluso partiendo de una concepción meramente autointeresada de los servidores públicos, estimo que no puede juzgarse si existen incentivos prudenciales suficientes para el adecuado desempeño de las funciones públicas atendiendo únicamente a los procesos de responsabilidad patrimonial del Estado. No podemos pasar por alto que estos mismos servidores públicos pueden ser sujetos a otros tipos de responsabilidad, particularmente en materia penal, para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones.

<sup>2</sup> Página 35 de la sentencia.

<sup>3</sup> Páginas 36 a 46 de la sentencia.

<sup>4</sup> Párrafos 83 a 86 de la sentencia.

11. Por lo anterior, me parece que el análisis de si topes máximos a montos de indemnización respetan el derecho a una justa indemnización no debe centrarse en los incentivos que la indemnización, considerada en forma independiente, proporciona a servidores públicos y, por lo tanto, a los entes del Estado. Más bien debe enfocarse en si impide injustificadamente que se garantice una reparación integral a la víctima.
12. Con lo anterior no pretendo pasar por alto la vertiente de no repetición que, conforme a la Corte Interamericana, constituye un componente central de la reparación integral o justa indemnización. Sin embargo, estimo que el análisis de si esta dimensión de la reparación se cumple no puede hacerse atendiendo únicamente a los montos de la indemnización.<sup>5</sup> De cualquier forma, un monto de indemnización podría ser más que suficiente para desincentivar una conducta por parte de los servidores públicos y aun así ser claramente insuficiente para proporcionar una justa indemnización a las personas afectadas por la actividad irregular estatal.
  - b) *Disenso sobre el ámbito material o contenido mínimo del derecho a una justa indemnización y su compatibilidad con el test de proporcionalidad.*
13. Ahora bien, en lo que se refiere a la segunda cuestión, estimo que las consideraciones de la sentencia en las que se indica que la prohibición de topes máximos forma parte del ámbito material mínimo del derecho a una justa indemnización no son compatibles con el test de proporcionalidad. Al respecto, la sentencia no aclara a qué se refiere con el ámbito material mínimo de este derecho, pero sus consideraciones dan a entender que con ello pretende referirse a su contenido mínimo o núcleo esencial.
14. En una de sus principales concepciones,<sup>6</sup> el núcleo esencial de los derechos se refiere a las obligaciones que éstos imponen y que no pueden limitarse justificadamente en ninguna circunstancia. En otras palabras, el núcleo esencial de un derecho establece exigencias absolutas, que no pueden ser afectadas o limitadas en ningún grado por el Estado, pues harían nugatorio al derecho mismo.
15. Bajo esta concepción, las restricciones al núcleo esencial o contenido mínimo de los derechos siempre son injustificadas. Éstas nunca pueden resultar proporcionales y, en consecuencia, resulta innecesario e inapropiado analizarlas con base en un test de proporcionalidad. El examen de si las restricciones al derecho son legítimas y proporcionales únicamente podría hacerse respecto de las exigencias que corresponden a la periferia de un derecho, no a su núcleo.
16. Por ello, me parece que la sentencia debió haber aclarado a qué se refería por el ámbito material mínimo del derecho a una justa indemnización, así como analizado si era compatible atribuir a este contenido mínimo la prohibición de establecer topes mínimos a indemnizaciones y someter tales topes a un análisis de proporcionalidad.
  - c) *Disenso sobre el apartado de efectos.*
17. En último lugar, si bien coincidí con los efectos de la sentencia, considero que adicionalmente debió haberse declarado la invalidez por extensión del artículo 132 del Código Civil local en las porciones normativas que establecen parámetros mínimos y máximos para la indemnización por daño moral, ya que este precepto comparte el mismo vicio de invalidez que el numeral invalidado por vía directa, y se encuentra en una relación de dependencia sistemática con éste, pues es de aplicación supletoria conforme al diverso 9 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo<sup>7</sup>.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del siete de febrero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 175/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>5</sup> De hecho, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, las medidas de no repetición suelen centrarse en los montos de indemnizaciones o de sanciones, y más bien suelen referirse al desarrollo de capacitaciones de servidores públicos, así como reformas legislativas al derecho interno.

<sup>6</sup> Otra de ellas se refiere a aquellas obligaciones que imponen los derechos que deben ser cumplidas de manera inmediata, en vez de estar sujetas a un cumplimiento progresivo por parte del Estado.

<sup>7</sup> Véase la tesis jurisprudencial 53/2010, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS**".