

**COMO FUE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN EL DAÑO
COLECTIVO DEL 22 DE ABRIL DE 1991.**

**AS WAS THE LIABILITY METHOD OF JALISCO, IN THE
COLLECTIVE DEMAGE OF APRIL 22, 1991.**



Angélica Jesús Ceceña Altamirano¹
J. Jesús Francisco Durán Juárez²

Sumario: Introducción I. El evento y los daños. II. Aspecto legal, la solución III. La concentración social, los procesos colectivos IV. Conclusiones V. Bibliografía. Fecha de recepción 26/10/2012 fecha de aceptación 23/11/2012.

¹ Profesor Investigador de Tiempo Completo de la División de Estudios Jurídicos en la Universidad de Guadalajara E-mail: lexangelica@gmail.com, mediacioncolegio@hotmail.com Cel. 331-363-03-36

² Profesor Investigador de Tiempo Completo de la División de Estudios Jurídicos en la Universidad de Guadalajara. E-mail: duan.legaspi@gmail.com, Cel: 3314778593

RESUMEN

El presente artículo es el resultado de una investigación realizada en el marco de las afectaciones producto del evento ocurrido el 22 de Abril de 1991 en Guadalajara, en donde se elabora un recuento de daños humanos y materiales además de la actuación por parte del Estado.

ABSTRACT

This article is the result of research conducted in the framework of the damaged product event occurred on April 22, 1991 in Guadalajara, where he develops an account of human and material damage in addition to the performance by the State.

PALABRAS CLAVES

Daños, daños humanos, daños materiales, derechos individuales, derechos colectivos.

KEYWORDS

Damage, human injury, property damage, individual rights, collective rights.

INTRODUCCION:

La historia local nos enseña que puede suceder un daño colectivo a los habitantes en nuestra ciudad y que debemos analizar desde la óptica legal el suceso para tener mecanismos legales de reparación acordes a la importancia del mismo, que no se tuvieron en ese momento. Esto sin perjuicio de la prevención que no es objeto de esta reflexión.

La solución indemnizatoria de los daños de la explosión del 22 de abril de 1991 fue atendida mediante creación sui generis de instituciones, ante la crisis institucional y legal por no tener prevista la solución a este tipo de problemas.

La instancia judicial no resolvió después de 19 años el problema en forma satisfactoria al afectado.

No obstante la evolución de aquella época a la actual donde aparece la responsabilidad patrimonial del estado por actividad irregular como objetiva y directa en lugar de subsidiaria, las leyes secundarias no distinguen el daño colectivo al no hacer distinción en su trámite.

Los derechos individuales homogéneos transindividuales deben considerarse otra categoría frente al derecho individual, implicando en ello un tratamiento diferente por la regulación legal en cuanto a la reclamación indemnizatoria.

Las normas secundarias referentes a la responsabilidad patrimonial entre ellas la estatal deben atender en su contenido la posibilidad del daño colectivo considerando los elementos o principios de estos, como son los principios de representación, economía, efecto erga homes y de costas de la carga probatoria. La comunidad jurídica debe atender la enseñanza de la historia y examinar los sucesos del pasado para saber a dónde ir.

EL EVENTO Y LOS DAÑOS.

El 22 de abril de 1991, la ciudad de Guadalajara, en el estado de Jalisco segunda en importancia de su país México, sufrió la peor catástrofe de su historia moderna y quizá de toda su vida, la ciudad fue sacudida por fuertes explosiones de hidrocarburos a lo largo de varios kilómetros al oriente del eje central de la misma, siendo de gran potencia y causando gran destrucción, sucediéndose unas a otras y con gran estruendo que se escucharon hasta en el centro de la capital, la ruta fue por el colector de drenaje que corre de la parte alta del oriente hacia la parte baja de la ciudad, calzada independencia.

Los periódicos de la época en sus encabezados señalaron.....

El periódico Siglo XXI de fecha 23 de abril de 1992, publicó lo siguiente: *“El día 20 de abril los vecinos de la calle gante, estuvieron reportando a las autoridades un fuerte olor a gas y gasolina que salían de las llaves de agua, y de los drenajes de las casas, afirmaban que estos provocaban esconzor en ojos y nariz”*³

El periódico Siglo XXI del 23 de abril de 1992, publicó la siguiente nota: *“El día 21 de abril brigadas de servidores públicos, del SIAPA, DE BOMBEROS, DE LA POLICIA MUNICIPAL, DE LA UNIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL, Y DE PEMEX, y realizaron mediciones en los colectores sobre el grado de explosividad, y se dieron cuenta que los riesgos de explosión eran muy elevados, realizaron una serie de maniobras, y finalmente ese mismo día informaron que todo estaba bajo control”*.⁴

En diverso apartado el periódico mencionado señaló: *“Continuaron las maniobras y aun el día 22 de abril de 1992 alas 9:40 horas, las brigadas de funcionarios públicos que estaba a cargo de la irregularidad, reiteraron su información de que no había peligro y que todo estaba bajo control”*.⁵

Diversos diarios de circulación Estatal y Nacional publicaron la siguiente nota: *“Después de las lamentables explosiones, el Director del Siapa admitió que no evacuaron la zona porque el personal que medía la peligrosidad de los gases consideró que habían disminuido los riesgos; las autoridades que determinaron que no había riesgos para evacuar la población, fueron el Jefe de Bomberos, El Director de Servicios Generales del H. Ayuntamiento de Guadalajara, y el Director del Siapa; y finalmente puntualizó que hubo negligencia”*.⁶

³ Periódicos siglo 21 y occidental, de fecha 23 de Abril de 1992.

⁴ Periódico Siglo 21 de fecha 23 de abril de 1992.

⁵ Periódico Siglo 21 de fecha 23 de abril de 1992.

⁶ Periódicos Siglo 21, el Occidental, y 8 columnas de fecha 24 de Abril de 1992.

Según Juan Manuel Ramírez Sainz y Jorge Regalado Santillán ;Investigadores de la U de G que se dieron a la tarea de realizar un exhaustiva investigación sobre el caso, documentándola en un texto, del cual se constata que las dimensiones y secuelas fueron catastróficas, mismas que arrojaron las siguientes cifras:⁷

DAÑOS HUMANOS: *Personas fallecidas, según datos oficiales fueron 210, y según datos extraoficiales fueron de 252 a 700.*

Personas fallecidas por enfermedad causada por el siniestro 10.

Personas desaparecidas, según datos oficiales 2, extraoficiales 10.

Personas lesionadas, según datos oficiales 1480, extraoficiales 2000.

Enfermedades reportados a causa del siniestro según datos oficiales 10 extraoficiales 50.

DAÑOS MATERIALES:

Viviendas Siniestradas, según datos oficiales 1,250, extraoficiales 1,480.

Menajes de casa, datos oficiales 802, extraoficiales 920.

Vehículos, datos oficiales y extraoficiales 637.

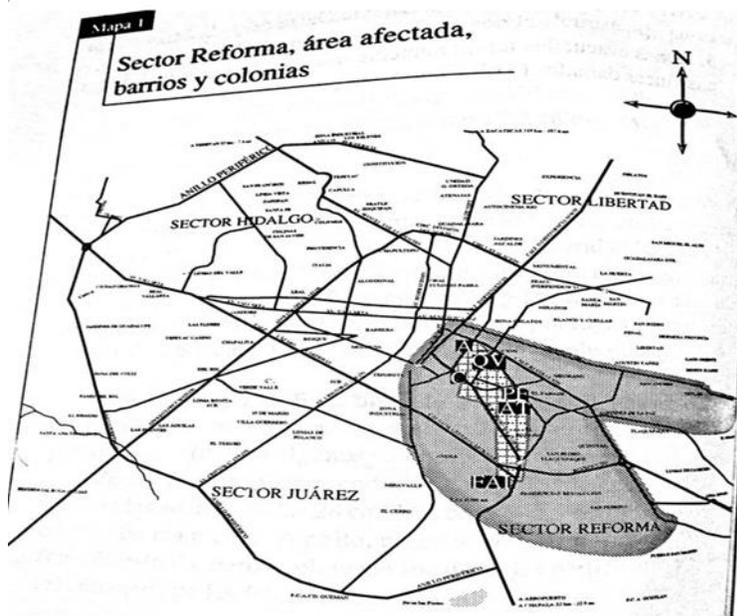
Comercios, datos oficiales 450, extraoficiales 900.

Las zonas afectadas

Las explosiones del 22 de Abril de 1992 ocurrieron en el Sector Reforma, uno de los cuatro en que se divide la ciudad de Guadalajara. Dentro de ese sector, ubicado al sureste de la ZMG, se afectaron los siguientes barrios, colonias y fraccionamientos.

- Barrios: Analco y San Carlos.
- Colonias: Atlas y Quinta Velarde.
- Fraccionamientos: Pensiones Federales y Alamo Industrial.

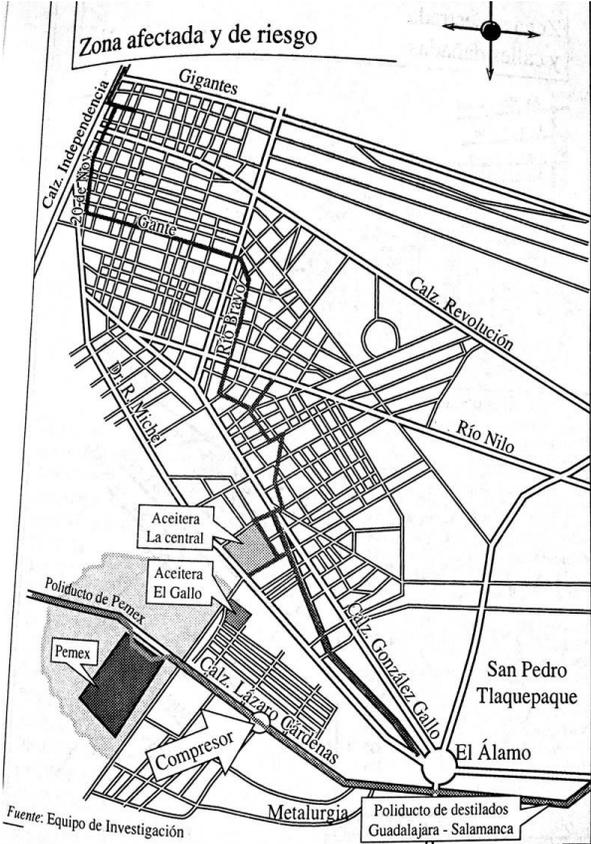
⁷ RAMÍREZ SAINZ Juan Manuel y REGALADO SANTILLAN Jorge, *Olvidar o recordar el 22 de abril*, CUCSH- U DE G, págs. 58 y 59.



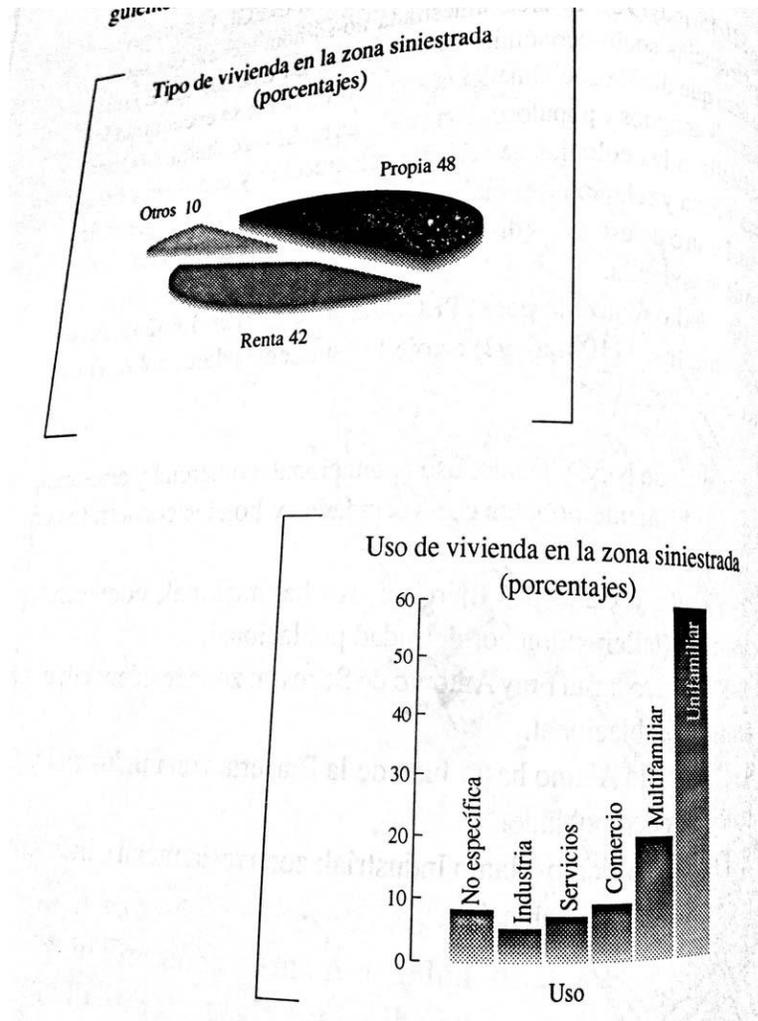
LAMINA 1

“Poco después del siniestro, se hablaba de un área afectada de 300 mil metros cuadrados. Dos años más tarde se reportó un área irregular de 500 mil metros cuadrados. El programa de Solidaridad Estatal y las autoridades del Patronato de Reconstrucción subdividieron operativamente la zona en: siniestrada, aledaña y evacuada.

LAMINA 2



LAMINA 3



ANALCO: Ejemplo de afectación y cambio social.

Es de los barrios antiguos de la ciudad, desarrollado en torno a un convento y parroquia de los monjes Franciscanos en la fundación en el año 1542 con habitantes naturales de Tetlan.

Cuando sucedieron las explosiones era un lugar de habitantes de limitados recursos en su mayoría y además de las casas antiguas existían privadas, talleres de torno, mecánicos, eléctricos etc. de comercio de refacciones automotrices. Su infraestructura de servicios básicos agua, drenaje, electricidad fue destruida con

las explosiones, lo que cambio su aspecto e infraestructura, así como la manera de vivir en la zona.

El suceso quedo registrado en la historia y es conocido mundialmente, en el internet en la página de wilkipedia aparece lo siguiente:

“Las Explosiones de Guadalajara, México en 1992 tuvieron lugar en la segunda ciudad más grande de México, Guadalajara y ocurrieron el 22 de abril de 1992 en el barrio céntrico de Analco.

Las explosiones de gasolina en el sistema de alcantarillado ocurrieron poco después de las 10 de la mañana (hora local), destruyendo 14 kilómetros de calles, 1 siendo la calle de Gante la más afectada. Según cifras oficiales, las explosiones mataron a 209 de personas, dejaron casi 500 heridos y 15.000 personas quedaron sin hogar. El daño económico estimado es de entre 700 y 1.000 millones de dólares. El área afectada se puede reconocer en la actualidad por la arquitectura más moderna en las áreas que fueron destruidas”.

Todo lo anterior no da una idea clara de la magnitud de los daños que puede causar la administración pública, de la gravedad y trascendencia de los mismos, frente a los cuales se debe de dar un trato desde el punto de vista legal, diferente a un daño individual.

ASPECTO LEGAL.

a) Desde el punto de vista legal el escenario resultaba confuso a la luz de la legislación vigente de la época en la que la responsabilidad patrimonial del estado no podía exigirse directamente, pues era sujeto obligado subsidiario, amen que se trataba de daños causados por hidrocarburo (competencia federal), en una red intermunicipal de drenaje manejado por el SIAPA (competencia municipal) y a quien se le reclamaba su intervención para pago era al Gobierno del Estado (competencia estatal), así las cosas los intervinientes como afectados, sus asesores y el propio estado no tenían desde el punto de vista legal una clara idea de que tratamiento se debería de dar al problema.

La intervención de los tres niveles de gobierno con que cuenta nuestro país complicaba la situación, sucediéndose manifestaciones y protestas, así como fue también modificando el estado sus formas de solución al problema.

Hoy a la luz de la doctrina podemos decir que pudiera darse el caso de responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, según aparece que pudiera ser un supuesto en que la actividad de varias administraciones públicas son las determinantes del daño, y estas conductas fueron causas imputables a la producción del daño, lo que le puede dar esta característica.

La legislación: En lo que toca a la responsabilidad del estado era subsidiaria y solo en el código civil en la reparación del daño se hablaba, como hoy, del daño causado por el uso de sustancias peligrosas o inflamables.

Como se menciona la responsabilidad patrimonial del estado era subsidiaria y no fue hasta el año de 2002, cuando el estado mexicano actualiza su legislación de responsabilidad patrimonial al modificar la constitución federal en su artículo 113 que dispone entre otras cosas que los daños por actividad irregular del estado cuando cause daño en bienes o derechos de los particulares “será objetiva y directa”. Ello obliga según transitorio a la administración estatal y municipal a legislar al respecto con nuevas leyes o modificaciones, para hacer vigente tal garantía.

La nueva regulación secundaria indica en lo conducente lo siguiente:

Ley de responsabilidad patrimonial del estado de Jalisco y sus municipios .

Del Procedimiento

Artículo 16.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado o municipios se iniciarán de oficio o a petición de parte interesada.

Artículo 17.- La anulación de los actos administrativos no presupone el derecho a la indemnización.

Artículo 18.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta ley, a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, su resolución se considera acto administrativo de carácter definitivo constitutivo y su resolución no admitirá recurso administrativo alguno, ante la entidad que lo haya emitido.

Artículo 19.- La iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la entidad se efectuará por acuerdo del órgano competente, adoptado por propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La petición razonada de otros órganos para la iniciación de oficio del procedimiento deberá individualizar el daño producido en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuere posible, y el momento en que el daño efectivamente se produjo.

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de siete días hábiles para que aporten cuanta información estimen conveniente a su derecho y presenten todas las pruebas que sean pertinentes para el reconocimiento del mismo.

El procedimiento iniciado se instruirá con independencia de que los particulares presuntamente lesionados no se apersonen en el plazo establecido.

Artículo 20.- Cuando el procedimiento se inicie a petición de parte, la reclamación deberá ser presentada ante la entidad presuntamente responsable.

Artículo 21.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de las entidades que se presenten ante cualquier autoridad o institución, deberán ser turnadas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su recepción, a las entidades presuntamente relacionadas con la producción de los daños reclamados, mismas que serán resueltas de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.

Artículo 22.- La reclamación de indemnización deberá presentarse por escrito, debiendo contener como mínimo:

- I. La entidad a la que se dirige;
- II. El nombre, denominación o razón social del promovente y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personería, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;
- III. El domicilio para recibir notificaciones;
- IV. La petición que se formula, agregando un cálculo estimado del daño generado;
- V. La descripción cronológica, clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;
- VI. La relación de causalidad entre el daño producido y la actividad administrativa irregular de la entidad;
- VII. Las pruebas, cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del acto que así lo exija;
- VII. (sic) Nombre y domicilio de terceros en el caso de existir; y
- VIII. (sic) El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal.

Artículo 23.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la entidad notoriamente improcedentes se desecharán de plano.

A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa

de diez a cincuenta salarios mínimos vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Artículo 24.- El daño patrimonial que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular de la entidad deberá acreditarse ante las instancias competentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

I. En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el daño patrimonial y la acción administrativa imputable a la entidad deberá probarse plenamente; y

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

Artículo 25.- La responsabilidad patrimonial de la entidad deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Artículo 26.- A la entidad le corresponderá probar, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables; que no son desproporcionales a los que pudieran afectar al común de la población; o bien, la existencia de caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 27.- Las resoluciones administrativas o sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la presente Ley, deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución;
- III. La existencia o no de la relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular y el daño producido; y
- IV. La valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para la cuantificación, en su caso.

Artículo 28.- Las resoluciones de la entidad que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante juicio ante el Pleno del Tribunal de lo Administrativo, que substanciará con las formalidades del juicio de nulidad. La sentencia no admitirá recurso.

Artículo 29.- El derecho a reclamar la indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere producido el daño, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad de los actos administrativos y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción se computará a partir del día siguiente a la fecha de emisión de la resolución definitiva.

Artículo 30.- En cualquier parte del procedimiento se podrá celebrar convenio con las entidades a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el

pago de la indemnización que las partes acuerden, que deberá ratificarse ante persona que tenga fe pública.

Aunque se habla en un precepto de un daño a grupo de personas se advierte que la regulación no contempla la posibilidad del daño colectivo puesto que este requiere un trato diferente de acuerdo a los elementos que caracterizan a este tipo de procedimientos.

LA SOLUCION: Después del evento el gobernador del estado, Guillermo Cosío Vidaurri, creo organismos para atender el desastre, sin embargo la vida de los organismos fue efímera, pues por circunstancias políticas y mediante presión del gobierno federal, fue obligado a dejar su cargo y quien lo sustituyo, creo una nuevo organismo para la solución.

a) La solución concertada.

En efecto se lee en la obre de Regalado Santillán y Ramírez Sáenz lo siguiente: *“Conformación del patronato de reconstrucción del Sector Reforma. Al ser nombrado Carlos Rivera Aceves Gobernador Interino, impulsó un nuevo anteproyecto de ley para crear un organismo que se encargará de solucionar la reparación de los daños provocados por el siniestro. El día de la constitución del Patronato se derogaron los organismos creados por Cosío: el “Comité para la Vigilancia y Control de Donativos y Albergues de Damnificados y Evacuados con motivo del desastre de Guadalajara del día 22 de abril de 1992”. El fideicomiso estatal para atender el pago de la reparación de daños con motivo de la explosión del colectores de la ciudad de Guadalajara”. Creado el 26 de abril de 1992, y el “Comité de Reconstrucción de la Zonas siniestradas con motivo de las explosiones ocurridas el 22 de abril de 1992”.*

Así pues El 12 de mayo de 1992, la LIII Legislatura del Congreso del Estado decreto con el numero 14770 la creación del “Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona

Siniestrada en Sector Reforma”. Se constituyó como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus objetivos fueron según el capítulo segundo los siguientes:

- Promover la determinación, valoración e Indemnizaciones por incapacidades y defunciones a los afectad
- Realizar el inventario de áreas y construcciones dañadas.
- Reconstruir y adecuar la zona destruida.
- Asesorar en lo jurídico, administrativo y laboral a los afectados para preservar o constituir sus derechos.
- Obtener los recursos humanos, pecuniarios o en especie que sean necesarios para cumplir los objetivos.
- Coordinar a los diferentes sectores sociales y públicos en auxilio y reconstrucción mediante un plan maestro integral resultado de la concertación.
- Promover y gestionar la rehabilitación de los servicios públicos dañados par ala reconstrucción de los inmuebles siniestrados.
- Organizar bolsas de arrendamiento y de trabajo con ofertas de terceros.
- Obtener y aplicar la ayuda estatal, nacional e internacional.
- Proponer formas de organización y ayuda a la población afectada, que mantenga y fortalezca la solidaridad social.
- Transparentar los recursos.
- Solicitar la colaboración de los medios de comunicación para difundir las actividades del patronato.
- Apoyar a los afectados.
- Instrumentar sistemas de control y vigilancia de sus recursos y de los que administre.
- Escuchar los reclamos, peticiones, sugerencias y opiniones de los afectados y de estimarse adecuado, incluirnos en el programa del patronato.

- Promover el reordenamiento y mejoramiento del entorno urbano de la zona siniestrada conforme a la arquitectura tradicional.
- Crear un órgano para informar a los afectados.
- licitar la colaboración de los medios de comunicación para difundir las actividades del patronato.
- Apoyar a los afectados.
- Instrumentar sistemas de control y vigilancia de sus recursos y de los que administre.
- Escuchar los reclamos, peticiones, sugerencias y opiniones de los afectados y de estimarse adecuado, incluirlos en el programa del patronato.
- Promover el reordenamiento y mejoramiento del entorno urbano de la zona siniestrada conforme a la arquitectura tradicional.
- Crear un órgano para informar a los afectados.
-

Gobierno del patronato.

En el capítulo tercero el decreto preciso que los órganos de Gobierno del Patronato fueron el Consejo Directivo y el Presidente Ejecutivo, Además, contó con un Secretario y un Tesorero. Se determinó que el Consejo Directivo estuviera integrado por 30 miembros, quince consejeros serian representantes de los afectados y otros quince de la Administración Pública incluido el Presidente Ejecutivo.

Por los afectados habría 3 representantes de los familiares de los fallecidos y afectados por invalidez, 3 de los propietarios de inmuebles, 3 de los titulares de los giros industriales y comerciales, 3 de los inquilinos y 3 de las personas afectadas propietarias de vehículos y otros a bienes muebles.

Por la Administración Pública Municipal de Guadalajara habría un representante de la Secretaria General y Sindicatura, uno de la Dirección General de Obras Públicas, uno de la Dirección de Servicios Generales y otro de la Dirección de

Vivienda. Por la Administración Pública Estatal habría un representante de la Secretaria general de Gobierno, uno de la Secretaria de Finanzas, uno de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Rural, uno de la Secretaria de Salud y Bienestar Social y uno de la Universidad de Guadalajara, por la Administración Pública Federal habría un representante de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, uno de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, uno de la Secretaria de Salud y uno de la Secretaria de la Contraloría.

Los puestos de consejero sería honoríficos. El Gobernador del Estado, haciendo uso de sus facultades, designó como presidente del patronato al C.P. Gabriel Covarrubias Ibarra, ex Presidente Municipal de Guadalajara y ex Tesorero del Estado, quien se había distinguido en sus cargos por su honestidad y manejo escrupuloso de los recursos públicos y que goza junto con su hermano J. Guadalupe de gran prestigio social, con esta medida la sociedad se tranquilizó pues se le dio seriedad y confianza al organismo creado.

También de acuerdo al decreto se establecieron órganos de apoyo externos denominados Entidades Asesoras. Por la Administración Pública se contó con el apoyo del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, PEMEX, la Comisión Nacional el agua, la CFE, el DIF Jalisco, la Secretaria de Administración y la Secretaria de Promoción y Desarrollo Económico. Por los Colegios de profesionistas participaron los Colegios de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco, A.C. de Ingenieros Mecánicos Electricistas, A.C. de Arquitectos del Estado, A.C. de Notarios del Estado, Colegios y barras de Abogados del Estado y la Asociación Médica de Jalisco, Colegio médico, A.C.

En representación del Sector Privado se incluyó a la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, el Consejo de Cámaras Industriales del Estado, el Centro Empresarial de Jalisco, el Consejo Nacional de Comercio Exterior de Occidente y Centro Bancario de Guadalajara, A.C. por el Sector Social participarían la Federación de Trabajadores de Jalisco, la Federación

Revolucionaria de Obreros y Campesinos en el Estado, Confederación General de Trabajadores del Estado, por los Partidos Públicos estarían el PAN, PRI, PPS, PRD, PEFCRN y PARM.

Por los centros de Educación Superior participaron la Universidad Autónoma de Guadalajara, Universidad del Valle de Atemajac, universidad Panamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y otros Organismos de Asistencia Social.

Las funciones de las unidades serían colegiadas o individuales asesoras serían el apoyo al patronato a través de recomendaciones, sugerencias, opiniones y criterios. Habría asimismo organismos de apoyo interno que trabajarían bajo el nombre de unidades coordinadoras integradas por aquellos a quienes designará el presidente ejecutivo. Las unidades coordinadoras básicas fueron: de Estudios y Proyectos, de Obras Públicas, de asuntos jurídicos, Comunicación Social, de atención y orientación a los afectados.

En cuanto al aspecto económico el estado no contaba con ninguna cantidad para hacer frente a semejante obligación, por lo que recurrieron a diversas fuentes de ingresos para ello.

Nos dice Regalado Santillán y Ramírez Sáenz “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por instrucciones del Presidente de la República, creó un fideicomiso para recibir donativos y captar recursos, para indemnizar a las víctimas, el Gobierno Federal aportó cien mil millones de pesos m.n., Pemex aportó cien mil millones de pesos m.n., el Gobierno del Estado aportó diez mil millones de pesos m.n., el Ayuntamiento de Guadalajara, aportó mil millones de pesos m.n., otros diversos organismos públicos aportaron fondos al

*fideicomiso, y la iniciativa privada a través de diversas entidades, aportó cantidades considerables al fideicomiso”.*⁸

“El mes de mayo, el patronato dio comienzo a los trámites para el pago de las indemnizaciones a los damnificados. Se fijaron los siguientes rubros, personas fallecidas, viviendas y vehículos dañados, menajes perdidos; lesionados y pequeños negocios destruidos. Las indemnizaciones fueron fijadas de acuerdo al tabulador de la Ley Federal del trabajo para accidentes laborales (S21/18-may/92).”

b) la excepción, el proceso judicial.

Como excepción a lo realizado por todos los afectados el C. Juan Fernando Acosta Fregoso y su esposa María de Jesús Ramírez González como propietarios de una finca en la calle gante 405 y 405 A, demandaron el día 21 de abril de 1994 el pago de la indemnización por daños y perjuicios a PEMEX, Petróleos Mexicanos Organismo Descentralizado, así como a la Secretaria de desarrollo social, y al SIAPA sistema intermunicipal de agua y alcantarillado, demanda presentada ante el tribunal federal, recayendo su conocimiento en el juzgado segundo de distrito en materia civil bajo número de expediente 13/1994, el cual se tramito desde ese año hasta el 18 de febrero del año 2010 en que se dicto sentencia absolutoria, apelando el cuatro de marzo de 2010 formándose el toca civil 8/2010 del cuarto tribunal unitario del tercer circuito que confirmo la absolución y presentando amparo que les fue desfavorable. Es decir la resolución judicial se dictó prácticamente poco menos de veinte años después del suceso e inicio del juicio y no logro lo que los otros afectados obtuvieron mediante la solución concertada.

⁸ RAMÍREZ SAINZ Juan Manuel y REGALADO SANTILLAN Jorge, Olvidar o recordar el 22 de abril, CUCSH- U DE G, págs. 202-203.

LA CONCENTRACION SOCIAL.

La explosión demográfica en México y la migración a las ciudades, sigue siendo un factor de un crecimiento de sus grandes urbes concentrándose la población en estas, cuyas estructuras urbanas han cambiado notoriamente en los últimos veinte años, Guadalajara ya no es una ciudad aislada, su crecimiento ha llevado a reunir, en lo que se conoce como zona metropolitana, a las poblaciones de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, con una población de más de seis millones de habitantes en su conjunto y concurriendo varias municipalidades.

Resultados de la encuesta municipal

Los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Características sociodemográficas de la población de la ZMG

La Zona Metropolitana de Guadalajara es el principal núcleo poblacional del estado de Jalisco. Entre los cuatro municipios que la conforman, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, reúnen al 54.7% de la población total del estado. Guadalajara es el municipio con mayor concentración de población tanto en la Zona Metropolitana como en el estado, con 1'646,319 habitantes; Zapopan es el segundo municipio por tamaño de población, cuenta con 1'001,021 habitantes; el tercer municipio por tamaño de población es Tlaquepaque con 474,178 habitantes y por último el municipio de Tonalá con 337,149 habitantes. En conjunto, la ZMG tiene una población de 3'458,667 habitantes mientras que el estado de Jalisco en su totalidad cuenta con 6'322,002. A continuación se describen unas breves coordenadas de ubicación de las características principales de la población.

Estructura de la población de la Zona Metropolitana de Guadalajara por edad, sexo y tamaño del hogar

La población de la ZMG se caracteriza por estar conformada en su mayoría por jóvenes; sus habitantes en promedio tiene una edad de 27.3 años. Guadalajara es el municipio en el cual sus habitantes tienen el promedio de edad más bajo, con sólo 24.9 años. Los habitantes de Tonalá tienen una edad promedio de 26 años, mientras que los habitantes de Zapopan tienen una edad promedio de 26.7. La

población de Tlaquepaque es la que tiene el promedio más alto de edad con 30.3 años. Se puede decir que en general la ZMG tiene una población de adultos jóvenes, aunque si bien Tlaquepaque tiene el promedio de edad más alto, no se puede pensar en una población de adultos mayores. **47.89%52.11%49.76%**

Guadalajara Zapopan Tlaquepaque.

Esta alta concentración de habitantes en espacios que cada vez utilizan mas vivienda vertical y con zonas de concentración masiva, como estadios, plazas comerciales, escuelas, teatros, etc... hace que un daño en estos lugares producido por una conducta irregular de la administración publica pueda tener efecto en numerosos habitantes y pueda dañar incontables bienes constituyendo una afectación colectiva, por lo que se hace necesario prever el tratamiento y solución de estos casos.

LOS PROCESOS COLECTIVOS.

Dice Elton Venturi,

“la primera y más notoria noción que se extrae de la expresión proceso colectivo se refiere al instrumento que viabiliza la protección de determinados intereses o derechos cuya titularidad trasciende el individuo como singularmente considerado.(aplicado a la protección jurisdiccional).

Este concepto en torno a la función jurisdiccional resulta valido para nuestro problema en cuanto que la garantía de reparación de daños causados por el estado puede ser como se vio hacia una colectividad o grupo de individuos, en cuyo caso por su importancia el trato jurídico debe de ser diferente.

Máxime que como lo señala el autor “el proceso colectivo puede aun prestarse a la tutela de derechos exclusivamente individuales (tutela colectiva de derechos individuales. Para tanto, es necesario que entre los derechos individuales exista una relación de *homogeneidad* (resultante de su origen común) que los haga

conexos, lo que posibilita su reunión en una única acción colectiva propuesta contra el mismo demandado”.

En el caso supuesto los daños tuvieron un mismo origen y por ello resultan conexos los derechos al pago, y desde luego que por su trascendencia más allá de un derecho y acción individual, estamos ante una acción colectiva.

En México se contemplan procesos colectivos como en derecho laboral la huelga promovida por un sindicato, o también en derecho agrario las solicitudes y juicios que puede entablar un ejido o comuneros (grupo de campesinos dotados de tierras con régimen legal diferente al de la propiedad privada) en los tribunales agrarios o en otras instancias.

Sin embargo en estos casos se trata de grupos organizados, que tienen sus órganos representativos y de gobierno legalmente constituidos, pero en el caso señalado y lo que referimos al daño colectivo se da en grupos desorganizados de personas que tienen en común la afectación por coincidir en un tiempo y espacio con sus personas o bienes donde se realizó un acto dañino que los afecta, y por ende no tienen un orden constituido y ni representación previa o posterior, lo que es una característica de ellos, y que la ley contempla para dar un trato diferenciado.

DIFERENTE CATEGORIA

LOS DERECHOS INDIVIDUALES HOMOGENEOS

Algunas ideas que han inspirado a los procesalistas a considerar y proponer la utilización de los procesos colectivos resultan validas como consideraciones aplicables a la previsión que debe tener las leyes de responsabilidad patrimonial del Estado para prever el trato a un grupo de afectados solicitantes de pago indemnizatorio que se dirija al estado.

“Al acceso a la justicia en la sociedad globalizada del siglo XXI. Las legislaciones procesales de los países iberoamericanos fueron marcadamente inspiradas por las grandes codificaciones europeas del Siglo XIX, época de predominio de las ideologías del individualismo, del liberalismo y del egoísmo.

Un sistema de tutela jurisdiccional que se limite a prometer protección a derechos solamente cuando se expresen en una dimensión individual, deja a los individuos carentes de tutela estatal judicial a su propia suerte (suerte esa dependiente de la superación de variados obstáculos económicos, culturales, jurídicos y políticos al acceso a la justicia. Ignora también la existencia de derechos transindividuales, quitándoles cualquier forma de protección.

La tendencia de que los seres humanos asocien sus esfuerzos para la obtención de un resultado común en un fenómeno que antecede y fundamenta la idea de procesos colectivos. Si la sociedad del siglo XXI tiene su base en la valorización de los ideales de la solidaridad, del colectivismo y de la dignidad de la persona humana, solo un sistema de procesos colectivos posee la aptitud para asegurarlos.

Todos los países que ansían por la concretización de la ciudadanía y la democracia, independientemente del grado de desarrollo económico, necesitan de un eficiente sistema de procesos colectivos.

La tutela colectiva asume una función extraordinaria que extrapola el plano jurídico y social, siendo indispensable para la configuración política del Estado Democrático de Derecho.”

Independiente a tales justificaciones Teori Zavaski dice que al estructurar el proceso colectivo o reformarlo resulta fundamental tener en cuenta la naturaleza del derecho material que se trata de garantizar y que el proceso debe de tener

eficacia funcional al adaptarse al sujeto que lo maneja, el objeto sobre el que versa y la finalidad que persigue.

Dice que advierte que los derechos individuales homogéneos – como lo acepta gran parte de la doctrina- no son una nueva categoría de derechos pues son derechos individuales que se pueden hacer efectivos por cada titular mediante un proceso ordinario, pero se unen en un proceso colectivo para ser defendidos, atendiendo a finalidades prácticas y en virtud de que tienen elementos comunes que lo permiten.

En estos derechos se puede distinguir un núcleo de homogeneidad que corresponde a sus elementos comunes y también un margen de heterogeneidad que corresponde a la individualidad de cada titular.

Los elementos que forman el núcleo de homogeneidad son;

- lo relacionado con la existencia de la obligación.
- la naturaleza de la obligación que la prestación es debida.
- La identidad del sujeto pasivo.

Sin embargo algunos autores sostienen un punto de vista diferente, puesto que afirman, como lo hace Martín Bermúdez Muñoz.

“ A nuestro modo de ver, el conflicto que es necesario resolver en estos casos no es la reparación del pequeño daño de cada una de las víctimas: es el conflicto que se suscita entre el causante del daño (deudor) y el grupo de víctimas (acreedor) que ha sufrido un daño total de una gran magnitud.

En este caso no se trata de resolver un conflicto de naturaleza individual, sino un conflicto de naturaleza colectiva, porque una de sus partes está conformada por un gran número de personas. Por tal razón, es necesario contar con un proceso a través del cual podamos resolverlo adecuadamente y obtener que ese daño sea totalmente reparado.”

Aunque su comentario se refiere al proceso jurisdiccional es válido el señalamiento de hacer un distingo de la naturaleza colectiva con la individual. También tiene razón a mi parecer sus anotaciones siguientes;

“7.- Por lo anterior, lo más importante no es que el proceso se diseñe teniendo en cuenta el tipo de derecho sustancial que protege; lo más importante es que sea diseñado como un método eficaz y efectivo para resolver el conflicto atendiendo a su naturaleza, a sus características propias y a las dificultades que comporta su resolución.

8.- La visión de los derechos individuales homogéneos puede ser abordada de una manera distinta, dependiendo de cómo definamos el conflicto. A nuestro modo de ver, lo que originalmente existe es un conflicto entre el causante del daño y todo el grupo de víctimas que lo reciben, lo que hace que el conflicto se pulverice y se transforme en pequeños conflictos individuales, es precisamente la falta de un instrumento idóneo para plantearlo y resolverlo.

9.- No creemos, en consecuencia, que pueda afirmarse radicalmente que los derechos individuales homogéneos no pueden considerarse como una categoría distinta de derechos; por el contrario, advertimos que los conflictos a los cuales dichos derechos se refieren son radicalmente distintos de los conflictos individuales, para los cuales están diseñados los procesos ordinarios.”

En este sentido continúa afirmando que existen diferencias entre los derechos subjetivos y los individuales homogéneos que abren una perspectiva para apreciar las diferencias no previstas anteriormente en los caminos de la ley para solucionar los conflictos correspondientes.

10.- Proponemos entonces que el estudio de los derechos individuales homogéneos se aborde teniendo en cuenta que ellos si constituyen una categoría distinta de los derechos subjetivos y que no los acumulamos simplemente por efectos prácticos para lograr su reparación. El conflicto al cual corresponden, que

es colectivo en su origen, no lo habíamos concebido así porque la ley no lo contemplaba un instrumento que nos permitiera encuadrarlo dentro de él. Ello era lo que nos obligaba a dividirlo en conflictos individuales para los cuales fueron pensados nuestros códigos de procedimiento, sin que estos instrumentos le resultaran adecuados. El proceso colectivo y particularmente la acción de grupo crea un instrumento adecuado para resolver un conflicto de naturaleza colectiva y la visión del problema desde esta perspectiva puede ayudarnos a superar muchos rezagos individualistas de nuestra visión del proceso.

ELEMENTOS DIFERENCIALES EN EL TRÁMITE COLECTIVO.

Señaladas estas diferencias de categoría cabe hacer notar que los puntos importantes o elementos que distinguen a un trámite colectivo según se conoce para la defensa de intereses colectivos son:

a) la legitimación y la representación.

Aunque existen diferencias evidentes entre una cosa y otra, así como también existen puntos de vista diferentes entre los estudiosos del tema, lo cierto es que por tratarse de grupos de afectados desorganizados, es decir sin estructura legal previa al suceso y por ende carentes de representación, se considera que desde la ley se debe de prever su representación que para algunos implica también la legitimación, y que se soluciona de diversas maneras.

b) su practicidad.

En este sentido soluciona una problemática que de otra manera sería difícil de solucionar o imposible y que implicaría numerosos trámites, situaciones contradictorias y conlleva el principio de economía.

c) el interés general.

Es importante destacar que no se trata de un interés privado sino que existe interés público en la reparación del daño colectivo.

d) Su efecto erga homes.

El reconocimiento de la obligación beneficia a todos los afectados en la misma situación aunque no comparezcan al trámite y por otra parte no les perjudica en su derecho individual si la reclamación de la representación es adversa.

e) La carga probatoria.

En este sentido resultaría absurdo ante un evento de tal magnitud exigir a los afectados la comprobación de la actuación irregular de la administración o la causa efecto, con solo pensar un peritaje en un caso semejante su costo sería para algunos imposible de cubrir y para otros el costo mayor que el valor a indemnizar, por ello debe en estos casos absorber el estado a través de sus instituciones el costo y la realización de las pruebas solicitadas en aras del beneficio social.

BIBLIOGRAFIA.

¿OLVIDAR O RECORDAR EL 22 DE ABRIL?

Juan Manuel Ramírez Sainz

Jorge Regalado Santillán

Centro universitario de ciencias sociales y humanidades.

Universidad de Guadalajara, 1995.

PATRONATO PARA EL AUXILIO E INDEMNIZACION DE LOS AFECTADOS,
RECONSTRUCCION Y ADECUACION DE LA ZONA SINIESTRADA DEL
SECTOR REFORMA DE GUADALAJARA.

1992 Gobierno del Estado de Jalisco.

Secretaria General de Gobierno, Unidad Editorial.

CODIGO MODELO DE PROCESOS COLECTIVOS.

Antonio Gidi

Eduardo Ferrer Mac Gregor

Coordinadores

EDITORIAL PORRUA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO

MEXICO, 2008.

Periódico Siglo 21 de fecha 23 de abril de 1992.

Periódicos Siglo 21, el Occidental, y 8 columnas de fecha 24 de Abril de 1992.

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS
MUNICIPIOS.

Decreto Numero 20089.-

11 de septiembre del año 2003.

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO.

Antes de la reforma de septiembre del 2003.