



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO
SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA
DE AMPARO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ROLANDO ROCHA HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

FACULTAD DE DERECHO
EXAMENES PROFESIONALES

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/005/94.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA CUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

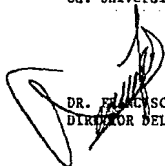
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ROCHA HERNANDEZ ROLANDO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO", bajo la dirección de la Licenciada Rosa María Cutiérrez Rosas, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Cutiérrez Rosas en oficio de fecha 13 de enero del presente año me manifestó haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 14 de 1994.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL

AVANZA DE

MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO", elaborada por el pasante en Derecho ROCHA HER--NANDEZ ROLANDO, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos -- que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen -- Profesional.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., enero 13 de 1994.



LIC. ROSA MARÍA GONZÁLEZ ROSAS.
Profesora Adscrita al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

EMGR/elsv.

A mi abuelita:

Sra. Carmen Gallegos.

(Q.E.P.D.)

A mis padres:

Sr. Rolando Rocha Gallegos.

Sra. Guadalupe Hernández Hernández.

A mis hermanos:

Ruth Rocha Hernández.

Rodrigo Rocha Hernández.

Roldán Arturo Rocha Hernández.

Alma Alfonsina Rocha Hernández.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis maestros y compañeros.

A mis familiares.

A mis amigos.

A mis enemigos.

Con amor a

Karla.

INDICE

EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO

INTRODUCCION.

I. LA PROTECCION CONSTITUCIONAL.

A. Aspectos fundamentales del juicio de amparo.	1
1. Concepto de amparo.	1
a. Etimológico.	1
b. Gramatical.	2
c. Jurídico.	3
2. Antecedentes históricos.	9
3. Antecedentes del amparo en México.	16
4. Procedencia del juicio de amparo.	24
B. Supremacía de la Constitución.	29
C. Control de constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad.	33

II. EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

A. Las sentencias de amparo.	38
------------------------------	----

B. Cumplimiento de las sentencias de amparo.	43
C. Quienes deben cumplir las sentencias de amparo.	51
D. Sanciones derivadas del incumplimiento a las ejecutorias de amparo.	53
1. Sanciones a las autoridades responsables obligadas por la ejecutoria de amparo.	53
a. Sanciones a la autoridad que eluda la sentencia.	54
b. Sanciones a la autoridad que resiste dar cumplimiento a la ejecutoria.	59
2. Sanciones a las autoridades jurisdiccionales derivadas de la inejecucion de sentencias.	60
E. Recusación contra terceros de buena fe.	62
F. Ejecución substituta.	65

III. EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO.

A. Origen legislativo.	66
B. Justificación.	76
C. Naturaleza jurídica.	81
D. Tramitación.	87
1. Acción incidental.	88
2. Procedimiento.	90
3. Impugnación.	92
E. El pensamiento de Alfonso Noriega.	93

IV. NUESTRA TRISIS ACERCA DEL CUMPLIMIENTO

SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.

A. Inconstitucionalidad del incidente.	98
B. Ejecución de sentencias.	103
C. El juicio de responsabilidad civil.	108

CONSIDERACIONES FINALES.	113
---------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.	120
----------------------	------------

INTRODUCCION

El tema que motiva la presente investigación lo constituye la adición al artículo 105 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de enero de 1984, la cual instituye un incidente por el que el cumplimiento a una sentencia de amparo indirecto puede substituirse, mediante el pago compensatorio de los daños y perjuicios que se causen al quejoso por el acto sancionado inconstitucional en el juicio de garantías, a cargo de las autoridades responsables.

Al efecto es necesario al desarrollo de nuestra posición, la exposición de los aspectos históricos, doctrinales y de procedencia que forman la esencia del juicio de amparo, que es el medio jurídico garante de los derechos del gobernado en el sistema normativo de nuestro país.

De igual manera, se examinará la importancia de la sentencia de amparo y sus principales efectos, la forma en que deben cumplirse las ejecutorias y las sanciones derivadas del incumplimiento a las sentencias, haciendo énfasis en la ejecución de los fallos de garantías como tarea del órgano

jurisdiccional federal, en la que obliga de manera coactiva el cumplimiento debido a la ejecutoria.

A partir de la exposición de motivos que engendró la institución del cumplimiento sustituto de la sentencia, aunada a los problemas prácticos que plantea en algunos casos la dificultad o imposibilidad del cumplimiento a las sentencias de garantías, el presente trabajo pretende demostrar que la ignorancia de los reformadores a la Ley de Amparo y la carencia de técnica jurídica traducida en la institución resultante, lesiona de manera substancial los fines del juicio de amparo, al generar la contradicción entre la teleología del juicio constitucional, protector de garantías individuales, y el interés de orden patrimonial del quejoso, agraviado por el acto inconstitucional de las autoridades responsables; en virtud de que mediante una prestación pecuniaria se corre el riesgo de convalidar un acto inconstitucional.

El estudio acerca de la ineficacia de la actual Ley de Amparo en relación con la ejecución de las sentencias, revela la necesidad de modificar dichos preceptos, a la vez que plantea la posibilidad que se contemple fuera de este juicio la responsabilidad civil de las autoridades en los casos en que por ejecutar actos ilegales, causen agravios patrimoniales a los gobernados; toda vez que plantear en el proceso acciones que no le corresponden, pone en peligro la eficacia para la que fue concebido nuestro juicio de garantías.

CAPITULO I

LA PROTECCION CONSTITUCIONAL

A. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

1. CONCEPTO DE AMPARO.

a. ETIMOLOGICO.

El origen remoto de la palabra amparo se sitúa del latín bajo *imparare*, que denota preparar o alistar; posteriormente el vocablo fue transformado en *anteparare*, *emparare* y *amparare* (*am*, en torno y *parare*, preparar). Por su origen común, amparo guarda paronimia con la palabra *amprar*, y tiene las acepciones reconocidas de prevenir, alistar, pedir prestado, socorrer, embargar, fortalecer, favorecer, defender, proteger en el sentido de defender mediando el impedir o proteger impidiendo (1).

(1) Diccionario de Construcción y Régimen de la Lengua Castellana. R.L. Guervo. Tomo Primero, A-B. Roger y F. Chernoviz, Libreros Editores. Paris, 1886. p. 448.

b. GRAMATICAL.

Por su parte el Diccionario de Uso del Español indica que el infinitivo amparar quiere decir alistar o proteger, ayudar a los débiles o desvalidos. Consiste en evitar que algo sea atacado o violado. Donde una de las aplicaciones que reza la fuente citada es la siguiente: "*La Constitución ampara los derechos de los ciudadanos*" (2). Cita que se valorará más adelante en el presente estudio.

Así, por lo que corresponde a la palabra amparo, se le asigna el significado de dar o sus equivalentes: ofrecer, prestar, servir, pedir, etc., frente a una posibilidad de daño. También es la protección, acción y efecto de socorrer en sentido material o espiritual. Se dice también que es la "*persona o cosa que ampara*" (3), por lo que amparo, desde este punto de vista gramatical, es un medio de protección en contra de mal alguno. Complementando el concepto, cabe mencionar que ampararse es valerse alguien de cierta cosa para que le defienda o proteja. Particularmente, apoyarse en leyes, disposiciones u otra cosa de la cual emane un derecho; y el amparado es aquél protegido o apoyado por cierta persona o cosa (4).

(2) *Diccionario de Uso del Español*. María Moliner. Tomo A-G. Editorial Gredos. Madrid, 1983. p. 169.

(3) *Idem*.

(4) *Idem*.

c. JURIDICO.

De los conceptos anteriormente expuestos se entiende que amparo es un medio de protegerse de algo impidiendo tal o cual cosa, y es de observarse que esa protección tiene que ver de la misma manera con la de los derechos de los individuos. Es de esta forma como llega el amparo a la terminología jurídica; primero como el concepto gramatical que denota protección, y luego, como veremos, en la historia de nuestro país se transforma de manera prodigiosa en toda una institución jurídica protectora de los derechos fundamentales de los individuos, consagrados, -tanto los derechos individuales como el amparo-, en el texto mismo de nuestra Constitución Política, dada la importancia histórica de los derechos fundamentales que protege en la actualidad lo que es ahora amparo como institución jurídica. Mas cabe señalar que lo que conocemos hoy como juicio de amparo, surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona consagrados constitucionalmente, contra su violación, por parte de las autoridades públicas (5).

Al respecto el doctor Ignacio Burgoa ha sostenido que el concepto jurídico de amparo debe comprender *todas las características que constituyen su esencia jurídica*

(5) Héctor Fix-Zamudio. Amparo. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, A-B. Primera reimpresión. Editorial Porrúa. S.A. México, 1985. p. 141.

institucional, mismas que se refieren a las notas que se traduce su género próximo y a las que implican su diferencia específica" (6). Pero es el mismo autor quien comprendiendo el problema que ello implica, rehuye a la formulación del concepto de lo que hoy conocemos como juicio de amparo, para hacer una descripción sintética del mismo, de la siguiente manera:

"Así, el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución" (7).

Descripción que sirve para dar cuenta que el amparo conserva los sentidos etimológico y gramatical que se han abordado, mas en el ámbito del derecho positivo mexicano se encuentra transformado en una institución jurídica que el legislador ha adoptado, y que por su parte la doctrina le ha otorgado naturaleza jurídica diversa, situándolo como un juicio constitucional, un recurso extraordinario, un cuasiproceso, un interdicto, una institución jurídica, una institución de carácter político, un juicio, etc. Y es debido a esta diversidad de opiniones de los autores que en la actualidad no existe un concepto unitario de lo que es nuestro juicio de amparo.

(6) Ignacio Burgos. El Juicio de Amparo. Decimonoventa edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 173.

(7) Ibidem. p. 176.

Es de observarse que existen dos especies de conceptos jurídicos de nuestra institución: Los conceptos individualistas, que conciben al amparo como un medio de defensa y protección de los derechos individuales consignados en la Constitución Política; y por otra parte los que ven en el amparo un medio de defensa de toda la Constitución, y ante la inexistencia de un concepto legal de amparo, enunciaremos los que han formulado destacados juristas al respecto:

El maestro José R. Padilla se refiere al amparo de la siguiente manera: "*El amparo es un juicio o un proceso que tiene por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución como derechos de los gobernados y que debe respetar el gobierno*" (8).

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara, consideran del amparo: "*En México, juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios a los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho*" (9).

(8) José R. Padilla. Sinopsis de Amparo. Segunda edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1978. p. 3.

(9) Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p. 78.

Para Octavio A. Hernández: "El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos en que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén" (10).

En su diccionario, Eduardo Pallares lo define: "Las leyes que lo rigen lo consideran como un juicio autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas por el órgano jurisdiccional, las garantías otorgadas por los primeros 28 artículos de la Constitución General de la República" (11).

Para Héctor Fix-Zamudio: "El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales,

(10) Octavio A. Hernández. Curso de Amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 6.

(11) Eduardo Pallares. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978. p. 23.

administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva" (12).

Para Ignacio L. Vallarta: "El amparo puede definirse diciendo que es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, ó para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente" (13).

Ignacio Burgoa en su obra "El Juicio de Amparo", como ya ha sido señalado, indica que no ofrece un concepto del mismo, sino que solamente hace una descripción sintética de la institución (14); y aunque en la citada obra el maestro considera al juicio de amparo como un sistema de defensa total de la Constitución, su descripción sintética mas bien es un tímido concepto de corte individualista del amparo.

(12) Héctor Fix-Zamudio. Amparo. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Ob. cit. p. 141.

(13) Ignacio L. Vallarta. El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Tomo quinto. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. P. 39.

(14) Supra. p. 4.

Alfonso Noriega, por su parte considera que: "El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o que impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación" (15).

Finalmente Silvestre Moreno Cora describe el amparo como: "Una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos Poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos" (16).

(15) Alfonso Noriega. Lecciones de Amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. p. 56.

(16) Silvestre Moreno Cora. Tratado del juicio de amparo. Edición 1902. p. 49. Cit. pos. Burgoa. El Juicio de Amparo. Ob. cit. p. 178.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El juicio de amparo tal y como lo conocemos no es sino una fórmula para proteger los derechos fundamentales del hombre que por mandato de la Constitución Política se garantizan. Es en virtud de los derechos de los hombres que giran tanto antecedentes remotos como cercanos de nuestro juicio de amparo, que van desde las figuras que como cita Batiza, son curiosidades de tipo histórico, hasta las instituciones de las cuales se tomaron los ejemplos útiles que influyeron en el ánimo de los constituyentes para que en nuestro país dieran en acabar el juicio de amparo como nos rige hoy día.

En las civilizaciones de la antigüedad el individuo no contaba con un medio de defensa capaz de hacer frente a los embates en su contra por parte de los gobernantes. En los Estados orientales la libertad del individuo se encontraba menospreciada, y en regímenes como el espartano o el ateniense existían desigualdades entre los hombres, lo que hacía imposible para unos la dotación de siquiera algunos derechos, y donde a los más privilegiados sólo les asistían algunos derechos políticos y civiles, que de ninguna manera les servían para defenderse de los abusos del poder de quienes los gobernaban (17).

(17) Ignacio Burgoa. *Op. cit.* pp. 17 y ss.

En Roma en la época de la República, aparece consignado en el Digesto el interdicto *hominis libero exhibendo*, que se interponía ante el pretor por sí o por interpósita persona contra privaciones de la libertad que en agravio del ofendido realizaban algunos particulares que, al encontrarse en una posición de gozar con cierto poder político y económico dentro de la organización social de Roma, privaban arbitrariamente de su libertad a los hombres libres por la contracción de deudas o por considerarles esclavos. Por medio de éste interdicto el pretor obligaba al que apresaba a otro a presentarlo ante él, y una vez que quedaba ante la jurisdicción del pretor resolvía sobre la justicia del caso (18).

Otro antecedente romano lo encontramos en la institución *Intercessio Tribunicia*, que era una especie de recurso que se hacía valer ante el tribuno de la plebe contra actos ilícitos que cometían todo tipo de magistrados (tribunos, senadores, cónsules, censores, el dictador, etc.), a fin de anular tales actos, pero que por lo general incidían en la cuestión patrimonial de carácter civil, y aunque los autores se muestran reacios a reconocer el adelanto de ésta figura, el doctor Rodolfo Batiza considera con acierto que las cualidades que demuestra para su época hablan bien de la institución, y en un estudio titulado "*Un preterido antecedente remoto del amparo*" construye una interesante analogía con nuestro juicio

(18) Alfonso Noriega. *Op. cit.* p. 57.

constitucional, donde destaca que sirve para prevenir los abusos de poder de los funcionarios públicos; en el que el ciudadano reclamaba siempre y cuando se le causara un gravamen. Como se apuntó, procedía por actos de magistrado cualquiera. Tenía plazo máximo para interponerse; existían casos de excepción en tiempo de guerra y contra acuerdos de la ciudadanía en materia de elección. Consistía en privar de fuerza el acto realizado por el magistrado intercedido; y regulaba que la desobediencia contra la intercesión fuera punible criminalmente como una violación de las obligaciones oficiales o públicas y su fuerza era tal que por medio de este recurso se podían impugnar y nulificar incluso las leyes (19).

La investigación del doctor Batiza encuentra analogías con nuestro juicio de amparo, que el investigador encuentra en la propia ley, y aunque la institución romana no tuviera todos los alcances del amparo, es sin duda un adelanto para su época por lo que hace a la protección de los derechos de los ciudadanos frente de los actos ilícitos de las autoridades, y que sin duda el sentido de la institución aludida lo recoge nuestro juicio constitucional, aunque la doctrina afirme que no se ha retomado de ésta interesante fuente.

(19) Revista Mexicana de Derecho Público. Vol. 1, Núm. 4. Abril-Junio. México. 1947. pp. 429 a 437.

En los Procesos Forales de Aragón, a pesar de los autores, se emplean los términos "amparar" o "amparó" a las resoluciones por medio de las cuales la figura del Justicia Mayor resolvía acerca de las controversias suscitadas entre los gobernados y el reino de España, de entre los que destacan: El proceso *Iuris Firma*, que se hacía valer por el particular privado de su libertad o de sus bienes, sin las formalidades de un juicio por parte de las autoridades. El de *manifestación de personas*, que se promovía ante el Justicia Mayor cuando se trataba de actos de autoridad ilegales, o actos arbitrarios que afectaban la integridad física del particular, y el Justicia una vez que conocía de éste recurso tomaba las providencias que el caso ameritaba y ponía al recurrente bajo su custodia en la "cárcel de los manifestados" en tanto proveía. El *proceso de aprehensión*, que se hacía valer sobre controversias de bienes inmuebles, para que se aseguraran éstos en tanto no se decidiese la cuestión litigiosa que determinara a quién le asistía el derecho sobre dicho inmueble. Por último, el *estatuto de inventario*, que se oponía en algunos casos tendientes a asegurar ya sea bienes o documentos (20).

Otro antecedente de nuestro juicio de amparo lo encontramos en el artículo 46 de la *Charta Magna* inglesa, documento que la alta baronía feudal arrancó al rey Juan Sin Tierra a principios del siglo XIII, puesto que dicho precepto

(20) Ignacio L. Vallarta. *Ob. cit.* pp. 25 y 26.

establecía que a nadie se le podía *privar de sus bienes, desterrar o arrestar sino mediante juicio de acuerdo con las leyes de la tierra y seguido ante los pares*. Por medio de este ordenamiento para que existiera una privación de derechos a los hombres libres de Inglaterra, era menester la existencia de una ley aplicable, y por otra parte de un órgano jurisdiccional instalado con anterioridad al hecho, por lo que el artículo 46 de la Carta Magna inglesa reconocía al hombre libre las garantías de legalidad, audiencia y legitimidad del órgano jurisdiccional, garantías que fueron ampliadas y enriquecidas con el establecimiento posterior de la declaración de derechos o *Petition of Rights* (21).

Además de la Carta Magna se estableció un procedimiento consuetudinario conocido como *writ of habeas corpus*, que se hacía valer contra las detenciones y las privaciones ilegales de la libertad, por el que se sometía a la autoridad judicial la revisión de este tipo de privaciones ejecutadas por cualquier autoridad de la corona, incluso la del rey. Por medio de este procedimiento se obligaba a las responsables a presentar al detenido en tanto se averiguaba la legalidad del acto de privación sobre la libertad del agraviado, y en el mismo se ordenaba a la autoridad para que rindiera un informe en el que explicara los motivos de la detención del preso. De esta última figura conocida como

(21) Ignacio Burgoa. *Op. cit.* p. 64.

"return" los autores encuentran similitud con el informe justificado de nuestro juicio de garantías (22).

En Francia, es hasta el año de 1789, con la conquista burguesa que proclama la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, surgida de distintos fenómenos históricos, así como de documentos disímiles y corrientes ideológicas distintas e interesantes como las externadas por Montesquieu y Rousseau, principalmente; que en suma hicieron de éste uno de los documentos más importantes para la democracia en el mundo, donde al individuo se le asiste de los más importantes y valiosos derechos que consigna su artículo 2° de la siguiente manera: "*El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos deberes son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*". Y el artículo 4° definía a la libertad de esta manera: "*La libertad consiste en hacer todo aquello que no dañe a otro; por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que aquellos que aseguren a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser consignados mas que por una ley*" (23).

El problema de la célebre declaración consistía en que fue omisa en el establecimiento de un órgano de control por

(22) Ignacio Burgoa. Ob. cit. p. 66.

(23) *Ibidem*. p. 73.

medio del cual se pudieran hacer valer los principios que consignaba. Y es en 1799 cuando surge el Senado Conservador por la influencia del jurista E. Sieyès, institución que convertida en el Jurado Constitucional servía para controlar el orden constitucional como un superpoder, sometiendo a los poderes del Estado y facultado para anular cualquier violación a la Constitución (24).

Otro antecedente lo constituye el *recurso de casación*, por medio del cual se podía atacar a la ilegalidad de las sentencias en los juicios civiles y penales, anulando los fallos por errores en el procedimiento o en la sentencia misma, donde la Corte de casación por medio de la figura del reenvío determina el tribunal al cual debe darse competencia para resolver la cuestión planteada, de conformidad con la decisión casacional (25).

En Estados Unidos reviste particular importancia la primera enmienda a su Constitución por contener garantías de legalidad, de audiencia previa, libertad y seguridad jurídica al establecer: "*Nadie será privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal*". Y para preservar la constitucionalidad y la legalidad existen los recursos que en conjunto Emilio Rabasa denominaba "*el juicio constitucional norteamericano*", del cual a saber destacan los siguientes: El

(24) Ignacio Burgoa. Ob. cit. p. 75.

(25) *Ibidem*. p. 78.

habeas corpus, que a diferencia del inglés en materia penal sirve para apelar a otra instancia si se considera que la primera aparece viciada. El *estatuto de mandamus*, por medio del cual la Corte podía obligar a las autoridades a cumplir con sus resoluciones. El *writ of certiorari*, que consiste en obligar a la autoridad de menor jerarquía para que revise un expediente si se observa que no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento, examinando para ello la validez externa de los procedimientos admitidos por el tribunal inferior. Por último el *writ of injunction*, por medio del cual se solicita al juez se suspenda la ejecución de actos ilícitos, ya sea de la autoridad o de particulares, teniendo una doble función, ya que por medio de éste se puede apelar a la constitucionalidad de tales actos ilícitos (26). La característica de estos recursos estriba que se hacen valer por vía de excepción; por tanto en la vía son distintos a nuestro juicio de amparo.

3. ANTECEDENTES DEL AMPARO EN MEXICO.

Hasta antes de la Constitución de 1857 en nuestro país los autores no coinciden en encontrar una institución capaz de proteger los derechos de los individuos frente al poder público. Es el profesor Andrés Lira González quien cita una fuente interesante a la que denomina "*amparo colonial*", en la cual halla relaciones con nuestro actual juicio de garantías

(26) Ignacio Burgoa. *Op. cit.* pp. 80 a 86.

que van desde la utilización del término "*amparo*", hasta la teleología de nuestro juicio constitucional, obvio sin los factores de la técnica imperante; donde las diferencias sustanciales con nuestro juicio de garantías estriban en que se interponía ante el Virrey, autoridad que actuaba como órgano político de control legal; también que servía para hacer frente tanto a las autoridades virreinales como a aquellos particulares que gozaban con cierto poder político o económico en la organización política virreinal; así como que carecía de una reglamentación formal de su procedimiento por lo que respecta a los requisitos para su interposición. Mas como apunta el investigador en cita, se distinguen elementos importantes como son: la existencia de un órgano de control de la legalidad; así como la existencia de un peticionario de garantías; la exposición de un acto reclamado y de los agravios que éste engendraba, para concluir en la necesidad de hacer valer un respeto al derecho de quien lo solicitaba, lográndose a través del "*mandamiento de amparo*", figura que tenía los efectos particulares de una sentencia definitiva (27).

La institución en comento aunque tuvo una práctica muy relativa, es de hacer notar que su existencia vigente y positiva es sin duda un antecedente del juicio de amparo, donde si bien la estructura que tenía no satisface el gusto de los autores para considerarlo como un antecedente del juicio de

(27) Andrés Lira González. El Amparo Colonial el Juicio de Amparo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1972. p. 35.

amparo es porque el juicio de garantías y el "amparo colonial" corresponden a épocas históricas diferentes en nuestra tradición jurídica; pero como apunta Lira, no es posible pensar que los creadores del juicio de amparo como Otero y Rejón hayan ignorado la institución en cita al darle forma escrita al amparo en la ley (28).

Es en la Constitución de 1824 cuando en el artículo 137 se le otorga a la Corte Suprema de Justicia atribución para conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales según previniera la ley. Esto fue con la salvedad de que no se creó la ley reglamentaria para que la declaración del citado artículo fuera realizable (29).

Bajo el régimen centralista de don Antonio López de Santa Anna, a la luz de la que fue la segunda de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se crea el Supremo Poder Conservador a imitación del Senado Conservador francés; órgano político encargado de vigilar por el respeto a la Constitución, pudiendo sancionar y nulificar los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y su valía como antecedente radica en que tenía facultad de declarar nulas las leyes contrarias a la Carta Magna, aunque tal declaración tenía efectos *erga omnes*; además quien ponía a consideración del Supremo Poder Conservador una ley no era nunca un particular,

(28) Andrés Lira González. *Ob. cit.* p. 2.

(29) Alfonso Noriega. *Ob. cit.* p. 84.

sino que la actividad de éste superpoder tenía que ser provocada necesariamente por cualquiera de los otros tres poderes de la Unión (30).

Por las desventajas que trae consigo un medio de control de la constitucionalidad a cargo de órgano político como el Supremo Poder Conservador, fue que en 1840 se integró una comisión para redactar reformas a la Constitución de 1836 y al que fuera el poder de poderes. Y fue en el seno de esa comisión, en un proyecto conocido como el "*voto particular de Ramírez*", en la cual un diputado consigna que debe desaparecer el Supremo Poder Conservador, y encomendarse la guarda de la Constitución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano imparcial para decidir sobre cuestiones de constitucionalidad de leyes o de actos de autoridad, en un procedimiento de orden contencioso, en la que la Corte resolviera la controversia constitucional por medio de un - fallo (31). El proyecto en cita fue acogido por una parte de la comisión y presentado formalmente, mas no pudo prosperar al ser derrocado el Congreso por Santa Anna en 1842 (32).

En el Estado de Yucatán, en 1840, fue presentado para el Congreso de ese estado, un proyecto de Constitución por el ilustre jurisconsulto Crescencio García Rejón, del cual cabe recordar la reflexión de Lira, en el sentido de que quizá no

(30) Alfonso Noriega. *Op. cit.* p. 88.

(31) *Ibidem.* p. 91.

(32) *Ibidem.* p. 93.

ignoraba la institución del "amparo colonial" del que se ha hecho mención; y lo anterior, aunado a sus conocimientos acerca del sistema político y judicial de los Estados Unidos, fueron factores para que diera en acabar como producto en la esencia jurídica de lo que es el juicio de amparo. Y la afirmación anterior es en función a que Rejón jurídicamente propone en el proyecto el término "amparo"; también porque consideró conveniente e indispensable la inclusión de preceptos que contuvieran garantías individuales; así como de un medio que las protegiera y que tuviera a la vez la función de salvaguardar al régimen constitucional. Cuestión que logra en su propuesta a lo largo del articulado que formula, ya que el amparo por él creado tenía la función de tutelar garantías individuales y porque se hizo extensivo a todo acto, fuesen leyes o actos contrarios a la Constitución (33). Burgoa anota que el proyecto de constitución yucateca al extender el amparo contra todo acto (latu sensu) anticonstitucional, es superior al consignado en nuestro actual régimen jurídico (34).

En el Acta de Reformas de 1847, a rango federal, se adoptaron las ideas consignadas en el voto particular de don Mariano Otero, en el sentido de otorgar competencia a los tribunales de la Federación para conocer de toda ley o acto inconstitucional de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de la Federación o de los Estados, que fuese violatoria de las

(33) Alfonso Noriega. *Op. cit.* p. 92.

(34) Ignacio Burgoa. *Op. cit.* p. 115.

garantías otorgadas por la Constitución en perjuicio de cualquier habitante de la República; y se estableció la limitación que se conoce hoy en el amparo como *fórmula Otero*, de impartir esa protección de garantías exclusivamente al caso particular sobre el que versase el proceso de protección de los derechos constitucionales, estableciéndose en el artículo 25 del Acta mencionada (35). Cabe anotar que al Congreso Nacional Extraordinario que expidiera el Acta de Reformas, fue presentada la propuesta de don Manuel Crescencio García Rejón, en el "*Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal*", acerca de la implantación del juicio de amparo, sin los alcances de la Constitución del Estado de Yucatán, sino restringido a proteger garantías individuales (36).

Es de hacer mención que existieron intentos para dar al artículo 25 del Acta de Reformas una ley reglamentaria, como fueron: el "*Proyecto de Ley Constitucional de Garantías Individuales*", de enero de 1849; seguido unos días después por el "*Proyecto de Ley de Amparo*"; y en 1852 por una iniciativa de *Ley Reglamentaria del Artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847*" (37). Mas como quedó asentado, fue hasta 1857 que sería estructurado nuestro juicio de amparo en toda su forma, con las aportaciones de Rejón y Otero, perfeccionándose en la Constitución de ese año la institución.

(35) Ignacio Burgoa. *Op. cit.* p. 121.

(36) *Ibidem.* p. 123.

(37) Alfonso Noriega. *Op. cit.* pp. 98 y 99.

Efectivamente, ya que en el seno de la Comisión de la Constitución de 1857, fue presentado un articulado, que del 93 al 102 fijaban la extensión, alcance y fisonomía de nuestro juicio de garantías, con un par de impurezas que hubieron de suprimirse, como fueron: la concurrencia para conocer del amparo a los tribunales de la federación conjuntamente con los de los Estados, para dejar conociendo a los federales exclusivamente; así como la inclusión de una junta de vecinos que resolviese en el juicio, cuestión última que el encargado de la Comisión de Estilo, el señor León Guzmán, hubo de suprimir, en un hecho anecdótico de nuestra historia (38).

Al amparo de esa Constitución, se expidió la primera Ley Reglamentaria de 1861, modificada en 1869, y con ella, al hacerse realidad la reglamentación del medio protector de garantías, surgió la contienda forense de convertir al artículo 14 constitucional en garantía de legalidad, y hacer que fuese aplicable en materia judicial, por lo que se hizo operar en principio en materia penal (39), siendo por fuerza admitido tal principio, en contradicción con la Ley de 1869, que prohibía el amparo en materia judicial; regulándose finalmente el 12 de noviembre de 1906, con la modalidad de que era menester interponerse después de la sentencia definitiva, y que no existiese recurso por el que ésta resultare impugnabile (40).

(38) Alfonso Noriega. *Op. cit.* p. 105.

(39) *Ibidem.* p. 108.

(40) *Ibidem.* pp. 108 a 110.

La Constitución de 1917 amplió las bases reglamentarias del juicio de amparo, legalizando el amparo judicial denominándolo amparo directo, haciendo distinción con el amparo indirecto, que debía interponerse contra actos de autoridades no jurisdiccionales.

Por lo que respecta a la reglamentación del juicio, cabe anotar que en el Diario Oficial de 27 de octubre de 1917, aparece una amplia exposición de motivos junto con el "*Proyecto de Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal*", intento que no pudo prosperar sino hasta el 18 de octubre de 1919, en que aparece publicada formalmente la primer "*Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal*"; derogada en 1936 para reglamentar al 107 en lugar del 104 y dar competencia a la Suprema Corte de Justicia en materia de amparo directo; donde posteriormente para tal efecto, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito en 1951, distribuyéndose éstos por decreto de 1967 en el territorio nacional (41).

Finalmente, para efectos del presente estudio, cabe mencionar que en 7 de enero de 1980, se publica el decreto por el cual se reforma el artículo 106 de la Ley de Amparo, para crear un incidente por el cual el quejoso podía solicitar se tuviera por cumplida una ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios, tratándose de los amparos directos. Posteriormente

(41) Alfonso Noriega. *Op. cit.* pp. 110 a 114.

dicho incidente se tuvo por erróneo en esos amparos, por lo que en decreto de 16 de enero de 1984 se traspasó el incidente de daños y perjuicios para los amparos tramitados ante juez de Distrito, incluyéndose entonces en el artículo 105 de la propia Ley.

El propósito de la exposición anterior es dejar de conocimiento al lector respecto de la lucha por los derechos individuales frente al poder público lograda a través de la historia universal, así como la que en nuestro país han forjado los protagonistas de nuestra historia nacional, para dar como producto un medio jurídico, capaz de proteger los derechos públicos subjetivos, que es el juicio de amparo.

4. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

El estudio de los antecedentes del amparo hace notar la preocupación histórica de obtener un medio capaz de lograr un respeto a las garantías del gobernado. Ahora bien, por causas diversas es que aunque el amparo ha alcanzado este objetivo, también es verdad que se ha hecho del medio de protección de los derechos individuales un recurso altamente técnico en nuestro sistema jurídico.

Visto el amparo como un juicio debe, desde su interposición, reunir los elementos que hagan posible tanto la

admisión como su resolución; por ello quien interpone un amparo debe cuidar los aspectos de procedibilidad que impone el artículo 107 constitucional, así como de no incurrir en alguna causal de improcedencia de las enunciadas por el artículo 73 de la Ley de Amparo, a fin de que llegue a resolverse el proceso, es decir, que proceda el juicio. Entendida la procedencia como *"la situación jurídico procesal en la que, por existir los presupuestos procesales del juicio de amparo, nace el derecho de una persona jurídica de promoverlo y continuarlo hasta su fin; y al mismo tiempo la obligación correlativa del órgano jurisdiccional de admitir la demanda de amparo y tramitar éste hasta su debida conclusión"* (42).

El artículo 107 de la Constitución prescribe como bases de procedencia del juicio de amparo las siguientes:

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Solamente puede acudir en demanda de garantías la persona física o moral que resienta una afectación o menoscabo en su esfera de derechos, por el acto que le cause una autoridad actuando en ejercicio de sus funciones.

La afectación de derechos que sufra el particular debe ser directa y objetiva para que pueda legitimarse en la acción de amparo. Es menester le sea afectado su interés

(42) Eduardo Pallares. Ob. cit. p. 134.

jurídico, ya que la sentencia que ampare no hará declaraciones generales respecto del acto de autoridad.

Procederá en los casos en que la Ley de Amparo determine que deba suplirse la deficiencia de la queja.

El particular está obligado a agotar todos los recursos o medios de defensa existentes que establece la ley que rige el acto de autoridad que combate, en tiempo y forma, antes de acudir en demanda de garantías en los casos en que reclame actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, por resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación de la autoridad se cometa en el procedimiento o en el fallo; así como tratándose de los actos en juicio de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido y contra actos que afecten a personas extrañas a juicio.

En actos administrativos procederá el juicio en las resoluciones que no puedan repararse por recurso alguno o bien que existiendo éste, exija mayores requisitos que la Ley de Amparo.

De no actualizarse la procedencia, el amparo interpuesto lógicamente resultará improcedente.

Por su parte, la fórmula negativa de procedencia del juicio se encuentra regulada en el artículo 73 de la Ley de

Amparo, ya que además de sancionar como improcedentes los amparos que no sean promovidos de acuerdo a las bases del artículo 107 constitucional adiciona causales de improcedencia al juicio; por lo que el promovente del juicio de garantías, además de las anteriores debe observar las siguientes providencias para satisfacer la procedencia:

Debe prever quien pide el amparo que el acto reclamado no emane de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así como de no intentarlo contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, o en la ejecución de los mismos.

De la misma manera, debe cuidar el quejoso que interponga juicio de garantías, que no exista litispendencia con otro amparo que entable contra la misma autoridad responsable por el mismo acto reclamado; como de los juicios de amparo que hayan sido resueltos en que concurran las partes y el acto reclamado.

Se debe evitar la interposición del amparo en materia electoral tratándose de resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales. Así como de los casos en que se elija, suspenda o renueve a los miembros del Congreso Federal o de los congresos locales, en los casos en que les sea conferida la facultad discrecional de dichas resoluciones.

El quejoso debe interponer su amparo ^{antes} antes que sea un acto definitivo, consumado irremediabilmente a sus intereses o antes que cambie su situación jurídica tratándose de procedimientos seguidos en forma de juicio.

Ha de observar que no debe permitir manifestación tácita ni expresa de consentimiento al acto reclamado, por medios legalmente demostrables.

También será improcedente el juicio de amparo que se interponga cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; o subsistiendo éste, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir su objeto material.

Por último, la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, establece que si resulta la improcedencia de alguna disposición de la ley, debe considerarse como improcedente el amparo afectado y la parte final del artículo dispone que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio.

De lo anterior se afirma que para interponer un amparo es menester observar las causas de procedencia, evitando las de improcedencia. Hacerlo requiere necesariamente un acucioso estudio jurídico y un conocimiento de la ley que no ostenta el particular llano, por lo que debe dejarse en manos de especialistas el medio de control constitucional.

B. SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION.

El concepto de supremacía de la Constitución es uno de los más importantes dentro del derecho constitucional; objeto de la doctrina, el tema encuentra aspectos interesantes ante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para Eduardo Pallares, la supremacía de la constitución "consiste en considerar a la Constitución Mexicana como ley suprema y fundamental de la nación que sirve de base a todas las instituciones jurídicas del país y a todos los poderes y atribuciones que gobiernan al pueblo mexicano" (43).

De esta manera, cuando en Querétaro el constituyente de 1917 crea la Carta Magna, instituye los poderes del Estado, organiza la vida social y establece las condiciones del marco jurídico y económico que debe seguir nuestra nación; formulando entonces una norma constitutiva en sentido formal, capaz de subordinar tanto a los ordenamientos que le secundan como a los órganos de gobierno que en virtud de ella tengan atribuciones de competencia.

La constitución debe entenderse como la voluntad suprema de índole legal, en sentido material es la norma que regula la producción de las normas jurídicas de carácter

(43) Eduardo Pallares. *Op. cit.* p 250.

general (44), en ella se disponen los preceptos o decisiones de índole material por medio de los cuales se consignan los principios que son considerados como primarios, máximos e irreductibles del sistema que se formula, a la vez que se establecen los principios por medio de los cuales se mantiene la vigencia y el cumplimiento a las decisiones materiales (45), por ende, las leyes, así como la actuación de los órganos de gobierno debe supeditarse siempre a ésta, ya que como voluntad soberana del pueblo, en principio, no puede ni debe contravenirse por el sistema jurídico creado.

En nuestra Carta Magna el principio de la supremacía constitucional sobre los otros ordenamientos de carácter general lo encontramos en el artículo 133, que al efecto dispone:

"Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

(44) Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Tercera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p. 232.

(45) Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 135.

Considera Tena Ramírez, que aunque de la lectura del precepto pudiera desprenderse que no sólo la Constitución es la norma suprema, porque eleva a las leyes y los tratados a su mismo rango, deba considerarse que, para que esto ocurra, dichos ordenamientos deben emanar de aquélla, tratándose de las leyes o "estar de acuerdo" con la Constitución en el caso de los tratados (46). Lo anterior conlleva a afirmar primero, que la ley o el tratado deben de estar en concordancia con la Constitución para ocupar la categoría que ésta les asigna y segundo, que si una ley o un tratado son inconstitucionales no pueden ser "Ley Suprema de toda la Unión"; en consecuencia deben ser nulificados o impedirse su existencia en nuestro sistema jurídico.

El ordenamiento en cita prescribe que la "*Ley Suprema de la Unión*" está integrada por: la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella así como los tratados que estén celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y establece el propósito de no hacer diferenciación jerárquica material. De ahí que para obtener el respeto y la aplicación de estos ordenamientos impone a los funcionarios públicos la obligación de guardar su debido cumplimiento en el artículo 128 constitucional.

(46) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 18.

Por otra parte, el artículo 103 en relación con el primero de la Carta Magna, prevén que puedan violarse las garantías individuales por leyes o actos de autoridad. Lo que entraña que dentro de la llamada "*Ley Suprema*" existen preceptos que contravengan a la norma originaria, la Constitución; entonces puede existir alguna ley o tratado que aun cuando se hubiere formulado de acuerdo a los procedimientos que la Constitución establece, -por ende elevados a la categoría de "*norma suprema*"-, sea a la vez violatoria de garantías individuales; por tanto, violatoria de la Constitución.

Cuando surja un conflicto de ésta naturaleza, afectando a las garantías individuales, se resolverá de manera mediata por la vía jurisdiccional a través del juicio de amparo. Atendiendo a que al ser las garantías individuales principios de orden primario, ha de prevalecer el respeto a éstas sobre los otros ordenamientos que deben estar acordes, no sólo con los respectivos procedimientos de creación, sino también con los contenidos de la Constitución (47).

(47) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974. p. 383.

C. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD
DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

El control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades se refiere a las condiciones por las cuales se logra que los preceptos de la norma fundamental no sean trasgredidos por el orden jurídico creado. En sentido amplio *"la defensa constitucional es la protección integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidas tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político social y a los preceptos pragmáticos de la propia Carta Fundamental"* (48).

Cuando una ley o un acto de autoridad viola o contraviene lo previsto en la constitución no deja por ello de ser válido, sino que es menester un acto o procedimiento previsto por la ley, por el cual pueda declararse su anulabilidad o bien que deje de aplicarse al caso concreto.

Kelsen considera que la ley ordinaria puede ir más allá de la norma fundamental, siempre y cuando no la contradiga en sus contenidos. Observa además que el legislador ordinario puede crear la ley de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución, mas existe la posibilidad de

(48) Efraín Polo Erenal. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 24.

que la ley así creada contravenga esencialmente a la norma fundamental. Por lo que estima que debe existir la posibilidad de anulación de las normas que contengan preceptos contraventores de la constitución, por medio de los órganos que la misma prescriba estén facultados para ello, pudiendo para ese efecto investir la forma jurisdiccional (49).

Mauro Cappelletti, por su parte indica respecto a la constitucionalidad de las leyes y de los actos, que existen dos sistemas modernos representativos de control:

El sistema difuso, cuyo representante máximo son los Estados Unidos, por medio del cual, el tribunal que conoce del asunto de constitucionalidad lo hace en vía de excepción. Por medio de este sistema el caso de constitucionalidad puede ser analizado por todos los órganos judiciales, ya que todos tienen el deber de no aplicar preceptos inconstitucionales a los casos concretos que se les sometan. En este sistema, cuando la ley es declarada inconstitucional por la Corte, se invalida con efectos *erga omnes* (50).

Por otra parte, existe el sistema concentrado, el cual consiste en el establecimiento especializado de un órgano judicial de control de la constitucionalidad de las leyes o

(49) Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. Cuarta reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988. p. 186.

(50) Mauro Cappelletti. La Justicia Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987. pp. 98 y 101.

actos de autoridad (51). Este sistema tiene en cuanto a la materia, la ventaja de la especialización de los jueces, y el defecto de hacer de los jueces no constitucionales incompetentes para resolver cuestiones de constitucionalidad, debiendo, en consecuencia, obediencia a la norma inconstitucional formalmente válida (52). Este sistema fue adoptado por el orden jurídico nacional.

En otro orden, Alfonso Noriega afirma que existen los sistemas preventivos y los reparadores; en los primeros revisan que las leyes antes de ser promulgadas sean sancionados sus contenidos en concordancia con la constitución. Los segundos requieren el nacimiento de una norma válida o de un acto de aplicación para que pueda surgir la acción y, en caso de declararse su inconstitucionalidad habrá de repararse el daño, intentando reponer el estado de las cosas al momento de la violación (53).

En México, como se ha hecho mención, el orden jurídico ha experimentado controles de constitucionalidad de naturaleza política, judicial e incluso mixta. Al respecto, el primer órgano de control constitucional político lo encontramos en el amparo colonial, donde el Virrey era encomendado a decidir sobre la legalidad de un juicio en que los súbditos

(51) Mauro Cappelletti. *Op. cit.* p. 60.

(52) *Ibidem.* p. 74.

(53) Alfonso Noriega. *Op. cit.* p. 56.

considerasen ser víctimas de un acto violatorio del orden jurídico existente. De la misma manera puede ser situado el Supremo Poder Conservador, que revisaba la constitucionalidad de las leyes o de los actos de las autoridades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, a instancia de cualquiera de los tres poderes. Un sistema mixto lo encontramos en el Acta de Reformas, donde en los casos de violación de garantías procedía una instancia jurisdiccional y tratándose de leyes éstas eran impugnadas ante el Congreso General, único facultado para decretar la anulación de las mismas.

Bajo éstos órdenes de ideas, el actual sistema mexicano de control de constitucionalidad y legalidad está representado por el juicio de amparo, que es un medio de control a cargo de órgano jurisdiccional, concentrado y especializado, de efectos reparadores; el cual por medio de un procedimiento seguido en forma de juicio se encarga de nulificar los actos inconstitucionales en los casos concretos en que se ejercite la acción, siempre y cuando el acto concreto de la violación se encuentre traducido en el perjuicio sufrido por el particular al que le ha sido vulnerada su garantía individual.

Efectivamente, ya que al otorgar el artículo 103 de la Constitución competencia a los tribunales de la Federación en los casos en que se violen garantías individuales por leyes y actos de autoridad, otorga competencia especial a éstos como

órganos de control. Por otra parte, el artículo 107 se encarga de establecer la vía jurisdiccional que corresponde a esos asuntos y fija el efecto particular del fallo positivo del órgano de control. Por último, lo referente a los efectos de restitución, éstos se establecen en el artículo 80 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, el sistema de control se actualiza constitucionalmente cuando el acto de autoridad o la ley violen de manera directa los contenidos de los preceptos constitutivos de garantías individuales prescritas en la Constitución y la legalidad es controlada cuando existe una violación en contradicción con los artículos 14 y 16 de la Constitución, por ser los preceptos que contienen la citada garantía de legalidad; por lo que se afirma, que por éste medio de control se protegen los preceptos primarios de las garantías individuales, y de manera mediata el contenido de la parte orgánica de la Constitución a través de la defensa de la garantía de legalidad (54).

(54) José E. Padilla. *Op. cit.* p. 7.

CAPITULO II

EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

A. LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

En el capítulo anterior se ha efectuado el análisis en que el orden jurídico mexicano determina la protección de los derechos fundamentales de la persona y al efecto destacamos que en nuestro sistema jurídico es el juicio de amparo el medio por el cual puede obtenerse el respeto a las garantías del gobernado.

La vía elegida para nuestro medio de control de las leyes y actos de autoridad es formalmente jurisdiccional, de ahí que el amparo reviste las características de un juicio; por ende, la cuestión de constitucionalidad planteada es resuelta por conducto de un fallo, la sentencia de amparo.

La sentencia es la resolución que pone fin a un juicio. Por medio de ella el juzgador constituye los derechos y obligaciones de las partes que litigaron en el proceso (55).

(55) Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Ob. cit. p. 248.

En el juicio de amparo las sentencias resuelven la controversia decidiendo si una ley o acto de autoridad es o no constitucional; estableciendo, en su caso, la obligación a las autoridades afectadas por el fallo de respetar la garantía individual que se estime fue violada.

Conviene ahora tratar los aspectos de forma y contenido de las sentencias de amparo, ya que del cumplimiento de las mismas nos ocuparemos mas adelante en el desarrollo del presente estudio.

El artículo 77 de la Ley de Amparo indica cual debe ser el contenido de las sentencias de amparo:

"Art. 77. Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III. Los puntos resolutivos con que deban terminar concretándose en ellos con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo."

En base a este precepto la doctrina considera que existen tres clases de sentencias:

Las sentencias de sobreseimiento, por virtud de las cuales se declara que el tribunal de amparo no analizará la

cuestión planteada. El efecto declarativo de éstas sentencias permite a la autoridad responsable ejecutar con libertad el acto reclamado. Debido a que no se estudia el fondo del asunto, se discute que la naturaleza de ésta clase de resolución tenga carácter de auto o de sentencia (56).

En las sentencias que niegan el amparo, el tribunal si analiza la constitucionalidad del acto, pero resuelve en el sentido de no amparar al particular afectado por el acto de autoridad; por lo que los efectos de este tipo de sentencias son iguales a las de sobreseimiento (57).

Por su parte, en la sentencia que ampara, el tribunal resuelve que es inconstitucional el acto reclamado. Esta resolución tiene efectos constitutivos de derechos y obligaciones, porque por virtud de la sentencia el quejoso puede exigir el cumplimiento (incluso forzado) de la autoridad responsable, así como ésta tiene el deber jurídico de cumplir acatando los resolutivos del fallo. Por medio de la sentencia que ampara, se nulifica o invalida el acto reclamado y se condena a la autoridad responsable a restituir al quejoso en el goce de la garantía constitucional que le fue violada (58).

(56) Manual del Juicio de Amparo. Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena impresión. Editorial Themis. México, 1992. p. 136.

(57) Idem.

(58) Ibidem. p. 137.

Por lo que hace a la forma de las sentencias, el artículo 77 invocado, sirve de sustento a la judicatura para una ordenación sistemática del contenido de las sentencias en resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

En los resultandos, se fija la cuestión planteada con claridad y precisión, aunque al hacerlo se estile hacer una narración sintética del contenido del expediente (59).

De los considerandos puede decirse que son los argumentos lógico-jurídicos en que el tribunal de amparo apoya su resolución acerca de la procedencia y de la constitucionalidad, en su caso, del juicio. Por medio de los considerandos se manifiesta el sentido de la resolución (60).

En los puntos resolutivos se concreta si se concede, se niega o se sobresee en el amparo, determinando con claridad y precisión el acto o actos por los cuales se ha resuelto (61).

Establecida la sentencia como la culminación lógica de un juicio y hecho el estudio del contenido y forma de la sentencia de amparo, mencionaremos ahora el efecto de la reparación a que nos hemos referido, acerca de nuestro medio de control constitucional.

(59) José R. Padilla. *Op. cit.* p. 293.

(60) *Manual del Juicio de Amparo. Op. cit.* p. 138.

(61) *Ibidem.* p. 142.

Es importante destacar al respecto, que nuestro medio de control, respecto de las leyes o actos de autoridad es limitado, restringido sólo para el quejoso que solicite la protección constitucional. Así lo establece la Constitución en la fracción II del artículo 107, en relación con el artículo 76 de la Ley de Amparo.

Entendido el alcance de la sentencia que ampara, analicemos el contenido de los efectos reparadores de la sentencia que prescribe el artículo 80 de la Ley de Amparo de la siguiente manera:

"Art. 80. La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía constitucional violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

Del texto del artículo transcrito se desprende que pueden ser dos los efectos de la sentencia que ampara en favor del quejoso:

Cuando de origen el acto reclamado en el juicio constitucional consistió en un hacer por parte de la responsable, el efecto de la sentencia tendrá por objeto nulificar ese acto, el cual, debido a ésta invalidación, tendrá la responsable el deber jurídico de restituir el estado de las

cosas al momento en que se produjo la violación de garantías, restituyendo o reparando por los medios o actos que sean necesarios, a fin que al quejoso le quede salvada su garantía constitucional (62).

Tratándose de los actos negativos, es decir si la responsable omitió actuar conforme lo prescribe la ley, luego de declarada la inconstitucionalidad de esa omisión, el efecto de la sentencia será el constituir obediencia al precepto legal que se estime constitucional; entonces por virtud de la sentencia se condenará a la autoridad responsable a que actúe en los términos que lo exija la garantía individual (63).

B. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

Analizados los efectos de la sentencia que ampara, es de indicarse que la ley prescribe que éstos surtirán cuando la sentencia haya causado ejecutoria.

Coviello refiere que esta cualidad de la sentencia impide que tenga que volver a resolverse; y que al no ser ya impugnabile sea obligatoria para las partes. Indica que una sentencia adquiere firmeza si por disposición de la ley ésta no es atacable. Mas si es combatible puede adquirir calidad de

(62) José R. Padilla. Ob. cit. p. 294.

(63) Ider.

firme por consentimiento expreso de las partes; también por consentimiento tácito, si en el término legal no ha sido impugnada o bien, si combatiéndose, el recurso por el que pudo ser modificada o revocada se agotó en vano. Agrega que la autoridad de cosa juzgada es una exigencia de tipo social, de evitar juicios perpetuos y mediante ella se logra que los derechos que emanen de la sentencia sean ciertos y estables, resultando del estado de cosa juzgada la seguridad jurídica de las partes, haciendo a la vez que los derechos que establece sean oponibles a terceros (64).

El capítulo XII de la Ley de Amparo, referido a la ejecución de las sentencias, parte del concepto de cosa juzgada en relación al cumplimiento y ejecución de las mismas, en virtud que las normas contenidas en dicho capítulo serán aplicables luego que la sentencia haya causado ejecutoria. Así el artículo 104 dispone:

"Art. 104. En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado o que reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

(64) Nicolás Coviello. Doctrina General del Derecho Civil. Traducción al castellano de la 4a. edición italiana por Felipe de J. Tena. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México, 1949. p. 624.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia."

Esta norma prescribe que la autoridad responsable informe sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia, imponiéndole el acatamiento obligado a los resolutivos del fallo. Por ende, el cumplimiento tiene por sustento el deber de la autoridad responsable en acatar la norma jurídica expresada en la sentencia (65).

En el mismo orden de ideas, el maestro José R. Padilla, indica conforme al primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, que una vez que le sea solicitado el cumplimiento a la responsable, ésta dispone de veinticuatro horas, a partir de la legal notificación, para informar sobre la cumplimentación dada o que pretenda dar al fallo. Menciona además que ante la negativa expresa o tácita de la responsable obligada a cumplir la sentencia ha lugar la ejecución de la misma, como tarea del tribunal de control para hacer cumplir sus ejecutorias, si la naturaleza del acto lo permite (66).

(65) Gustavo Cosacov Belaus. Cumplimiento de un Deber. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, C-CH. Qb. cit. p. 379.

(66) José R. Padilla. Qb. cit. p. 296.

Distinguiendo entre el cumplimiento y la ejecución de la sentencia Carnelutti manifiesta que el cumplimiento es una condición voluntaria del obligado respecto a la sentencia y que la ejecución ocurre como sanción, derivada del incumplimiento al fallo (67). Alfonso Noriega, por su parte considera que el cumplimiento consiste en el acatamiento de la autoridad responsable a la sentencia, en tanto que la ejecución es un acto de imperio a cargo del tribunal de amparo, tendiente a lograr el cumplimiento de la resolución de fondo (68).

El tratamiento respectivo en la Ley de Amparo estriba en otorgar oportunidad a la responsable de acatar el fallo. El incumplimiento a la sentencia origina del tribunal de amparo la realización de los actos tendientes a ejecutar la sentencia. tal como prescriben los tres primeros párrafos del artículo 105, así como el primer párrafo del artículo 111 de la Ley de la Materia, que al efecto se transcriben:

Art. 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio, el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes,

(67) Francisco Carnelutti. Sistema de Derecho Procesal Civil. Traduc. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. Tomo I. Orlando Cárdenas V. Editor y Distribuidor. México, 1943. p. 213.

(68) Alfonso Noriega. Op. cit. p. 735.

al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último."

"Cuando no se obedeciere la ejecutoria a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

Quando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

...

"Art. 111. Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o magistrado de Circuito respectivo, podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de

ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria."

De los preceptos transcritos, puede afirmarse en resumen, que la técnica seguida para el caso en que la ejecución de una sentencia de amparo tenga que ser forzosa, es la siguiente:

Si la responsable en el término legal, no ha cumplido o no esté en vías de cumplir con la sentencia, oficiosamente o a petición de parte el tribunal de amparo le requerirá el cumplimiento directamente, si es que la responsable no tiene superior jerárquico.

En caso de que la responsable tenga superior, el requerimiento de mérito se le hará a ésta, a fin de que obligue a la responsable al cumplimiento sin demora.

En el caso de que el superior inmediato no atendiere el requerimiento, se requerirá al superior inmediato que éste a su vez tenga.

Estos pasos se siguen por incumplimiento de las responsables al fallo del tribunal constitucional. Mas puede ocurrir que los actos consistentes en los requerimientos no

basten. En ese caso, como analizaremos, la autoridad responsable puede ser sancionada con la separación de su cargo o el desafuero en su caso, incluso de ameritarse podrán aplicársele sanciones de tipo penal; pero por lo que respecta al cumplimiento, existe la posibilidad de que el juzgador realice otro tipo de actuaciones a fin de asegurar la observancia a la sentencia, de acuerdo al artículo 111 que hemos citado:

Para el caso en que no fueren atendidos los requerimientos, el juzgador podrá dictar las órdenes necesarias para que se cumpla su sentencia.

Si pese a ello, la responsable no ha cumplido con la ejecutoria, el propio juzgador por sí o por el funcionario judicial designado para ese efecto podrá constituirse en el lugar en que tenga la ejecutoria que ser cumplida y la ejecutará por sí mismo.

Mas si aún no quedare con ello cumplida la sentencia, puede el juzgador solicitar el auxilio de la fuerza pública para garantizar por éste último medio el cumplimiento real de la ejecutoria.

Cabe hacer mención de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido: en diversas tesis que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es una cuestión de

orden público, porque mediante ellas se garantiza la inviolabilidad de la Constitución y la conservación del orden jurídico en nuestro país. Es por ello que la ley permite el empleo de la fuerza pública para hacer cumplir con las ejecutorias de amparo dentro de nuestro régimen de administración de justicia.

Finalmente podemos afirmar que a nuestro juicio existe la posibilidad de tres etapas distintas, relativas al cumplimiento de las sentencias de amparo:

La primera estriba en el cumplimiento voluntario que pueda hacer la autoridad responsable a la sentencia, una vez prevenida de acatar el fallo.

Una segunda implica actos de ejecución, donde el tribunal de amparo requerirá, y en su caso ordenará a la responsable obligada el cumplimiento al fallo constitucional. En esta instancia es coaccionada la responsable para que cumpla forzosamente con los resolutivos de la sentencia, sea directamente por el tribunal de amparo o de manera indirecta por conducto de sus superiores jerárquicos.

En la tercera etapa, el cumplimiento de la ejecutoria no lo realiza la autoridad obligada por el fallo, sino que la ejecución material de la sentencia es realizada mediante un acto de imperio por la autoridad jurisdiccional, quien

substituye a la responsable en la ejecución de la sentencia; facultada por la ley, para que en caso de requerirlo, utilice el empleo de la fuerza pública para garantizar la ejecución del fallo constitucional.

C. QUIENES DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

En párrafos anteriores se ha mencionado que la sentencia que ampara es una resolución de condena que obliga a la autoridad responsable al cumplimiento de actos u omisiones tendientes a restablecer al quejoso la garantía violada motivo del proceso constitucional. Al respecto se expuso que el cumplimiento es la condición que en este caso guarda la responsable frente a la sentencia, de ejecutar los actos u omisiones a que ésta le obliga en sus resolutivos.

El artículo 80 de la Ley de Amparo, que anteriormente citamos, indica que contra esta parte, la autoridad responsable, es contra quien surte la condena expresada en la sentencia, es decir, corresponde a la responsable el cumplimiento a las ejecutorias de amparo.

La fracción II del artículo 5° de la Ley de la Materia, indica que las autoridades responsables son parte en el juicio de amparo, por otra parte, la definición legal de autoridad responsable la encontramos en el artículo 11 de la

Ley de Amparo, al precisar que es "...la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."; al respecto Alfonso Noriega expresa que por esa virtud autoridad responsable "es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo" (69).

De los preceptos que se han mencionado, se desprende la obligación de la autoridad responsable que fue parte en el juicio, contra la que se concedió la protección de la justicia federal, de cumplir, por ese carácter con la ejecutoria de amparo.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que al cumplimiento de las sentencias de amparo están obligadas todo tipo de autoridades, aunque no hayan sido parte del proceso jurídico constitucional, lo anterior de acuerdo con lo sustentado en la tesis 735, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Octava Epoca, Página 1206, del tenor siguiente:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.- Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 10 de la Ley Orgánica del los 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el -

(69) Alfonso Noriega. *Ob. cit.* p. 329.

carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquier otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo."

De la tesis transcrita se advierte que la obligación de acatar y respetar las sentencias de amparo se extiende a toda autoridad que tenga que intervenir en el cumplimiento de la ejecutoria, aun cuando no haya sido llamada al juicio de garantías. Por lo que también puede aplicarse para todas las autoridades que intervengan en el acto reclamado; de igual manera para aquellas que, aun cuando no hayan tenido relación con el acto reclamado estén obligadas por actos conexos o procedimientos que se opongan al cumplimiento de la ejecutoria constitucional; así como para los inferiores de las responsables que tengan que ver con su ejecución.

D. SANCIONES DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO A LAS EJECUTORIAS DE AMPARO.

1. SANCIONES A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES OBLIGADAS POR LA EJECUTORIA DE AMPARO.

Un aspecto de singular importancia lo reviste la sanción a la autoridad responsable que por evasivas o negligencia incumpla con la sentencia dictada en amparo.

Como ya afirmamos, si la ejecución de la sentencia de amparo es la sanción condicionada por incumplimiento a ella, al ser de orden público la cuestión tratada, hace que el funcionario investido como autoridad responsable incurra en responsabilidad al no acatarla, debiendo ser sancionado en el caso de no atender a los requerimientos que se le hicieron para cumplir o hacer cumplir con la sentencia de amparo; operando en consecuencia los preceptos contenidos en el segundo párrafo del artículo 105, el artículo 107, el segundo párrafo del artículo 108, los artículos 109, 110, 208 y 209 de la Ley de Amparo, así como la fracción XVI del artículo 107 constitucional, y los artículos 215 y 225 del Código Penal, respectivamente.

Para efectos del presente estudio, vale la pena exponer las diferentes sanciones que corresponden a la responsabilidad de las diferentes autoridades que intervienen en la ejecución de las sentencias de amparo.

a. SANCIONES A LA AUTORIDAD QUE RUEDA LA SENTENCIA.

La primer sanción tiene lugar como consecuencia de que la autoridad responsable obligada en acatar la ejecutoria no atendiere los requerimientos a que alude el artículo 105 de la Ley de Amparo, o bien retarde el cumplimiento de la ejecutoria por evasivas o procedimientos ilegales de acuerdo a lo previsto en el artículo 107, para lo cual el juzgador tendrá

el deber de remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para que, como se aclarará mas adelante, en los términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en uso de una facultad excepcional, de proceder a juicio del Pleno de la Suprema Corte, la responsable sea separada inmediatamente de su cargo, a fin de que sean cumplidas las ejecutorias dictadas en amparo.

El precepto constitucional en cita y el artículo 208 de la Ley de Amparo prescriben, además de la sanción consistente en la separación del cargo de la autoridad responsable, que ésta sea consignada al juez de Distrito que corresponda, a fin de que se le sancione en términos del Código Penal por el delito de abuso de autoridad.

Ante una aparente contradicción con los artículos 108 de la Ley de Amparo y 21 de la Constitución, por lo que hace a la consignación de la responsable que se haga al juez de Distrito que corresponda, ha lugar a la aplicación de la tesis número P. XI/91, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VII-Marzo, página 7, que a la letra dice:

"INEJECUCION DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIO EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.- Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de

persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratase de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quien deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata de la autoridad contumaz será "consignada ante el juez de Distrito que corresponda". Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponda."

Una vez que se haga la consignación de mérito al juez de Distrito, en cumplimiento al artículo 110 de la Ley de Amparo sancionará lo conducente de acuerdo con el dispositivo del artículo 208, el cual previene que la desobediencia cometida a la ejecutoria de amparo será sancionada en términos

del Código Penal, aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad; e impondrá las penas que en el mismo se actualicen, las cuales podrán consistir, de acuerdo a las fracciones I a V y X a XII del artículo 215, en la imposición de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar cargo público alguno; ahora bien, si se considera que el delito en cuestión se encuentra previsto en las fracciones VI a IX se castigará a la autoridad infractora con prisión de dos a nueve años, multa de setenta a cuatrocientos días, además de la destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo público de dos a nueve años.

Por otra parte, la Ley de Amparo previene el caso especial en que deba separarse a una autoridad que tenga fuero constitucional. Por fuero se entiende la inmunidad de que goza un funcionario durante el tiempo que dure en su encargo (70).

Por lo que hace a las autoridades mencionadas, no corresponde a la Suprema Corte aplicar la sanción consistente en el desafuero y la separación del cargo de la autoridad que incumpla la sentencia, sino de acuerdo con el artículo 109 de la Ley de Amparo la Corte sólo se limitará a determinar la procedencia de la aplicación de la fracción XVI del artículo -

(70) Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 559.

107 constitucional, y con esta declaración "pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad".

De acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución y los respectivos Primero y Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el pedimento de mérito se hará ante la Cámara de Diputados para que ésta determine a su vez la procedencia del juicio político y se constituya en órgano de acusación, y en caso de considerar que ha lugar proceder contra el inculpado remitirá la acusación a la Cámara de Senadores, que erigida en Jurado de Sentencia sancionará lo conducente respecto al desafuero, instruyendo la destitución del funcionario; y si a juicio del Jurado se considera prudente, podrá también inhabilitarse a la responsable para ocupar cargos públicos de uno a veinte años.

Lo anterior no exime al funcionario desaforado de las sanciones previstas en la parte final de los artículos 208 o 209 de la Ley de Amparo, y en consecuencia de su responsabilidad penal, de acuerdo al artículo 111 de la Constitución. Mas en este caso, para el ejercicio de las acciones contempladas en los citados artículos de la Ley de Amparo, es menester que previamente haya sido desaforado el funcionario mediante el juicio político que instruye la ley para las autoridades con fuero constitucional.

**b. SANCIONES A LA AUTORIDAD QUE RESISTE DAR
CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA.**

Existe una sanción semejante a la derivada del incumplimiento a la sentencia, la cual tiene lugar en el caso en que aparezca que la autoridad responsable resiste dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, para lo cual, de acuerdo con el artículo 209 de la Ley de la Materia se debe sancionar a la responsable en términos del Código Penal por la comisión de delitos cometidos contra la administración de justicia.

En este supuesto tiene aplicación el segundo párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, ya que en caso en que no se obedezca la orden consistente en el cumplimiento de la ejecutoria, la Suprema Corte podrá determinar si procede la separación del cargo de la autoridad responsable, a la que, en este caso, se pondrá a disposición del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

En el mismo caso también puede ocurrir que sea la autoridad jurisdiccional que conoció del amparo quien ponga a disposición del Ministerio Público a la responsable de cumplir la ejecutoria, en atención a que resiste dar cumplimiento con las órdenes dictadas en amparo, en ejecución de sentencia, de acuerdo al artículo 209 de la Ley de Amparo.

De lo asentado anteriormente puede decirse que existe la posibilidad de que la autoridad que resiste el cumplimiento de la ejecutoria quede o no separada de su cargo. Ahora bien, si el Ministerio Público considera que ha lugar consignar a la responsable ejercerá la acción penal correspondiente; y por su parte el juez ante quien se haga la consignación deberá atender al dispositivo del artículo 209 de la Ley de Amparo y por consiguiente sancionar en los términos del artículo 225 del Código Penal, castigando a la autoridad resistente por delitos contra la administración de justicia.

Las sanciones de mérito al supuesto que se analiza, podrán consistir en prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa o de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días de multa, dependiendo de la fracción aplicable del artículo 225 del Código Penal. Mas en cualquiera de estos casos además de las penas ya descritas, se inhabilitará a la responsable para el desempeño de otro cargo por el lapso de uno a diez años, y se le privará por esta vía del cargo que ostente.

2. SANCIONES A LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES DERIVADAS DE LA INEJECUCION DE SENTENCIAS.

La responsabilidad derivada de la inejecución de las sentencias de amparo alcanza también a las autoridades que

conozcan del juicio, responsables del cumplimiento de las ejecutorias que dicten en los juicios de garantías.

El Capítulo I de la Ley de Amparo, titulado "*De la Responsabilidad de los Funcionarios que Conozcan del Amparo*", previene acerca de las responsabilidades en que incurren las autoridades jurisdiccionales en los juicios de garantías. Respecto del incumplimiento de las sentencias imputable a los jueces de Distrito o a las autoridades que conozcan del juicio, prescribe lo siguiente:

"Art. 202. La falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo imputables a los jueces de Distrito, o a las autoridades judiciales que conozcan del juicio, se castigarán con arreglo a las disposiciones del Código Penal aplicable en materia federal a los responsables del delito de abuso de autoridad."

Es necesario para proceder contra las autoridades jurisdiccionales mencionadas en el artículo transcrito, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia determine si se trata de una falta grave, y dé cuenta al Pleno para así se resuelva sobre la suspensión de la responsable, a fin de que pueda ser aprehendida o enjuiciada, de acuerdo a los artículos 13 fracción VI y 12 fracción XXXIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Suspendida que sea la responsable, para aplicar dichas sanciones, consideramos menester, de acuerdo con la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sea desahogada la autoridad jurisdiccional, de acuerdo a lo prescrito por los artículos 28 y 29 del citado ordenamiento, para lo cual debe mediar el juicio político del cual hicimos referencia cuando tratamos la responsabilidad de las autoridades con fuero, ya que las autoridades que conocen del amparo están contempladas en el artículo 111 constitucional.

Una vez satisfechos los requisitos consistentes en la separación y el desafuero de la responsable, quedará sujeta a la jurisdicción de los tribunales competentes, para que, en términos del artículo 208 de la Ley de Amparo, en relación con el 215 del Código Penal, sea castigada por el delito de abuso de autoridad en términos de este último ordenamiento.

Por lo anterior, quienes conocen del amparo pueden ser sancionados administrativamente con la separación de su cargo y el desafuero, además de las sanciones penales consistentes en prisión, multa, destitución e inhabilitación.

E. EJECUCION CONTRA TERCEROS DE BUENA FE.

En los apartados anteriores se ha expuesto el interés público que reviste al cumplimiento de las sentencias de amparo; también el rígido procedimiento que el tribunal que conoce del juicio debe seguir para hacerlas cumplir; y por lo

que toca a las autoridades responsables mencionamos el alcance que tienen las ejecutorias de ser cumplidas por todas aquellas obligadas tanto de hacerlas cumplir como de respetar su ejecución. Además se consignó que en atención a esos lineamientos es que existen sanciones para los casos en que las ejecutorias de amparo no se cumplan, surtiéndose contra las autoridades responsables obligadas por la ejecutoria así como contra las autoridades jurisdiccionales que conozcan del juicio de garantías, que pueden ser, dependiendo la responsabilidad, de naturaleza administrativa e incluso penal. Lo anterior, sin lugar a dudas, eleva la majestad de que están investidas las ejecutorias de amparo.

Por ende puede afirmarse que la ejecución de la sentencia de amparo entraña una cuestión de seguridad jurídica, ya que por medio de los efectos constitutivos de la sentencia es que se logra el respeto y la restitución de la garantía del agraviado por parte de las autoridades responsables.

En efecto, al obtenerse la protección de la justicia federal la esfera jurídica del gobernado se encuentra salvaguardada por nuestro régimen jurídico, esto hace que las ejecutorias dictadas en amparo sean incluso oponibles a los intereses o derechos de terceros, aun cuando fueren de buena fe. Así lo sostiene la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal en la tesis jurisprudencial número 737, visible en el

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Octava Época, página 1211, que a la letra dice:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA TERCEROS DE BUENA FE.- Tratándose del cumplimiento de un fallo que concede la protección constitucional, ni aun los terceros que hayan adquirido de buena fe, derechos que se lesionen con la ejecución del fallo protector, pueden entorpecer la ejecución del mismo."

De la misma manera, para garantizar la protección que impide a terceros oponerse a la ejecución de una sentencia de amparo que lesione sus derechos en la tesis 736 del Apéndice citado, se declara que contra la ejecución de la sentencia no es posible promover el juicio de garantías:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. (AMPARO IMPROCEDENTE).- De acuerdo con la fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo, contra los actos de ejecución de sentencias de amparo es improcedente el juicio de garantías, aun cuando tales actos afecten a terceras personas, que no fueron partes en la contienda constitucional."

Con lo sostenido en la jurisprudencia de la Suprema Corte y lo asentado anteriormente, puede afirmarse que una vez causada la ejecutoria de la sentencia en que se conceda la protección de la justicia federal, el derecho concedido al quejoso ha de respetarse necesariamente tanto por las autoridades responsables que intervengan de alguna manera en la ejecución del fallo, como por los derechos de tercero que se opongan a la ejecución de la sentencia que ampara.

F. EJECUCION SUBSTITUTA.

No obstante que la Ley de Amparo y la jurisprudencia de la Suprema Corte establecen un sistema rígido para el cabal cumplimiento de las ojecutorias de amparo, actualmente en la propia Ley se contempla que el quejoso puede optar, en lugar de los procedimientos relativos al cumplimiento forzado de las autoridades a la ejecutoria de amparo así como de las sanciones derivadas del incumplimiento que ya anotamos, por el cumplimiento "substituto" de la sentencia, consistente en el pago de una cantidad por los daños y perjuicios sufridos con la violación de garantías, a cargo de la autoridad responsable.

En efecto, el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo prescribe textualmente:

"Art. 105.-...

..."

"El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y los perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución."

En el párrafo legal en comento encontramos el objeto del presente estudio, por considerar, entre otras cosas, que aun cuando ofrece una alternativa a la satisfacción del quejoso es, por otra parte, contrario a los fines para lo que fue creado el juicio de garantías.

CAPITULO III

EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO

A. ORIGEN LEGISLATIVO.

Hasta antes de 1980 la Ley de Amparo no contemplaba el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias dictadas en los juicios de garantías. Encontramos el primer antecedente en la decimotercera iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la Ley de Amparo de diciembre de 1979, la cual pretendía que las autoridades responsables otorgasen caución en los juicios de garantías para restituir al quejoso que se concediera el amparo, o bien, si la caución no se otorgare, el quejoso pudiera solicitar el pago de los daños y perjuicios en cumplimiento de la sentencia.

La iniciativa de reforma proponía afectar por una parte el artículo 126, que se encuentra en el capítulo que regula acerca de *la suspensión del acto reclamado*; y por otra, adicionar dos párrafos al artículo 106, el cual como establece *rige en los casos de amparo directo*.

En efecto, la parte conducente de la iniciativa que se analiza, proponía textualmente lo siguiente:

"3o.- El artículo 126 otorga al tercero perjudicado la posibilidad de otorgar contrafianza para que la suspensión otorgada a favor del quejoso quede sin efecto. Se propone que no sólo el tercero, sino también la autoridad responsable, dentro del mismo supuesto, pueda otorgar caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo. Esta medida incluye el propósito de solucionar algunos problemas que se presentan con motivo de la ejecución de sentencias, para lo cual se propone la reforma del artículo 106, al que se adicionan dos párrafos, mediante los cuales se trata de abrir un camino para que múltiples ejecutorias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal que no han podido ser cumplidas por diversas causas, lo que socava en su base la importancia del juicio de amparo, puedan, a petición del quejoso, darse por cumplidas, haciendo efectiva la caución que la autoridad responsable puede otorgar, de acuerdo con la reforma propuesta, del artículo 126.

El juez, en la vía incidental, podrá cuantificar los daños y perjuicios que hubiesen sobrevenido a la quejosa con la ejecución del acto reclamado.

Asimismo, aun cuando no se hubiere otorgado la caución, se da la oportunidad al quejoso para que solicite que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido y se autoriza al juez para cuantificarlos en la vía incidental.

En la práctica, y a fin de que las ejecutorias no permanezcan incumplidas, los quejosos solicitan el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de las autoridades responsables. Con la reforma que se propone, se regularizaría este sistema, con el cual se afirma la fuerza legal de la cosa juzgada."

Las reformas y adiciones propuestas por la iniciativa que se estudia, fueron las siguientes:

"Art. 126. La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero o la autoridad responsable o ambos dan, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

...
I a IV..."

"Art. 106. ...

...
...

Cuando la autoridad responsable hubiese otorgado garantía ante Juez de Distrito, en los términos del artículo 126 de esta Ley, podrá el quejoso solicitar que se de por cumplida la ejecutoria, mediante pago, con cargo a la caución otorgada, el Juez de Distrito cuantificará incidentalmente los daños y perjuicios que hubiesen sobrevenido al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Cuando la autoridad no hubiese otorgado caución, el quejoso podrá también solicitar que se de por cumplida la ejecutoria, mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la ejecutoria."

Sin embargo la iniciativa del Ejecutivo fue resquebrajada en el Senado al modificarse y luego suprimirse la reforma por la cual se pretendía aplicar la mecánica de contragarantías del incidente de suspensión al permitirse únicamente el cause de la propuesta sólo en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias.

En efecto, al presentarse la iniciativa al Senado de la República. las Comisiones Unidas de Justicia, Primera y de

Estudios Legislativos, Tercera a esa Honorable Asamblea, decidieron en la Primera Lectura de 22 de diciembre de 1979 modificar la redacción al artículo 126 para agregar la palabra "reclamada" a la violación de garantías, ya que según explicaban: *la autoridad responsable no puede aceptar haber cometido esa violación*; dejando la redacción del artículo en comento de la siguiente manera:

"Art. 126. La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero o la autoridad responsable o ambos dan, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías "reclamada" y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo."

Posteriormente, en la Segunda Lectura, efectuada el 26 de diciembre de 1979, a nombre de las Comisiones, solicitó e hizo uso de la palabra el Senador Euquerio Guerrero, a fin de proponer la supresión de la modificación al artículo 126, con objeto de no reformarlo, a fin de mantener intacto el texto de ese artículo. De la misma manera propuso suprimir el penúltimo párrafo de la adición al artículo 106 y dejar las primeras palabras del restante con la siguiente redacción:

"El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida..."

La propuesta del Senador Guerrero se puso a discusión y, no habiéndola se procedió a recoger la votación nominal,

resultando aprobada por unanimidad de cincuenta y ocho votos, pasando de esta manera a la Cámara de Diputados para los efectos de discusión y aprobación; siendo aprobada finalmente sin modificaciones la propuesta del Senado y publicada en el Diario Oficial la Federación de lunes 7 de enero de 1980, adicionándose por tanto sólo un último párrafo al artículo 106, de la siguiente forma:

"Art. 106. ...

...
...

El quejoso podrá solicitar se dé por cumplida la Ejecutoría mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la Ejecutoría."

Alfonso Noriega señaló que la publicación de la adición al artículo 106 fue motivo de enconadas polémicas entre los juristas. Al respecto apuntó que el artículo 106 regula la ejecución de las sentencias en los casos de competencia de la Suprema Corte en única instancia o del Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo, y que la adición regularía la injerencia del juez de Distrito para la tramitación del incidente de daños y perjuicios substituto de la sentencia, el cual se tramitaría de acuerdo con la ley supletoria, en términos del dispositivo del artículo adicionado.

Para el tratadista la reforma fue ambigua, ya que en la interpretación no se podía precisar si el derecho concedido

al quejoso en el sentido de solicitar se tuviere por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios causados debía aplicarse para todos los casos de ejecución de la sentencia o bien únicamente cuando la autoridad responsable no cumpliera la ejecutoria, por imposibilidad física o simple y sencillamente por resistencia al cumplimiento.

De igual manera precisó que la situación que provocaba la reforma era irregular, ya que establecía un sistema opcional entre el cumplimiento de la ejecutoria y la reparación mediante el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida la sentencia, indicando para ello que las sentencias de amparo por su propia naturaleza resuelven sobre una violación a la ley fundamental cuyo objeto es reponer al quejoso en el goce de la garantía violada, restableciendo la vigencia de la Constitución y de las garantías individuales. Refirió que en el amparo no se ventilan intereses económicos por lo que es incensato dirimirlos en un juicio de defensa de las garantías individuales y de la pureza de la Constitución. De igual manera, manifestó que la institución de amparo no debe hacerse servir como reparadora de daños y perjuicios económicos, y que la Constitución no puede repararse con dinero, por lo que al juez de Distrito no debe conferírsele facultad para liquidar daños y perjuicios causados al quejoso, mucho menos para sentenciar el pago de los mismos y ejecutar a la autoridad que no hace el pago de los daños y perjuicios condenados.

Finalmente interpretó la reforma mencionando que mediante ella se ha querido crear un caso de verdadera responsabilidad objetiva a cargo de las autoridades del Estado, salvando con las actuaciones el requisito principal de comprobar previamente el elemento culpa, esencial lógica y jurídicamente para que pueda producirse la obligación de pagar daños y perjuicios (71).

Posteriormente el último párrafo del artículo 106 fue trasladado a la parte final del artículo 105, en virtud de que una nueva administración del Ejecutivo, presidida entonces por el licenciado Miguel De la Madrid Hurtado, acogiendo las críticas de los tratadistas derivadas de la *Consulta Nacional sobre Administración de Justicia*, consideró la conveniencia que tal dispositivo debería regir en los amparos indirectos; además se añadió el recurso de queja para impugnar las resoluciones del juez de Distrito en esos incidentes.

La iniciativa de reformas presentada por esa administración el 18 de noviembre de 1983, asentaba en la parte conducente lo siguiente:

"IV.- Las modificaciones en materia de recursos pueden sintetizarse como sigue:

a)...

(71) Alfonso Noriega. *El Juicio de Amparo*. vid. *Obras Jurídicas Mexicanas*. Procuraduría General de la República. Vol. 2. Segunda edición. México, 1987. pp. 1781 a 1785.

b) Se agregan dos supuestos de procedencia del recurso de queja a los consignados en el actual artículo 95, el primero de los cuales regulado por la nueva fracción X, establece la impugnación en contra de las resoluciones que se pronuncien en el incidente sobre fijación de daños y perjuicios en sustitución del cumplimiento de la sentencia protectora.

Al respecto debe hacerse la aclaración de que esta facultad de los jueces de Distrito de señalar el monto de los daños y perjuicios cuando el interesado lo solicite para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, fue introducida por error en el artículo 106 de la Ley de Amparo en las reformas publicadas el 7 de enero de 1980, no obstante que dicho precepto se refiere al cumplimiento de las sentencias dictadas en el amparo de una sola instancia, y por este motivo ahora se propone que la disposición relativa se sitúe correctamente en el diverso artículo 105, que regula la ejecución de los fallos pronunciados en amparo de doble instancia, que son los únicos que admiten dicha sustitución en el cumplimiento, optándose por el pago de daños y perjuicios, y por tanto, se suprime la parte relativa del artículo 106 en vigor; ..."

La iniciativa en comento fue aprobada, mas cabe destacar que en su presentación fue suprimida la parte final del párrafo trasladado, por la cual el Juez de Distrito señalaba un plazo final para el debido acatamiento de la ejecutoria, para dejarla como sigue:

"Art. 105...

...
...

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución."

Publicada la reforma, el Ministro Felipe López Contreras comentó que la traslación del último párrafo del artículo 106 al 105 de la Ley de Amparo fue acertada, por considerar que la desubicación del precepto era evidente, en virtud de que sólo en el amparo indirecto es donde puede operar el cumplimiento sustituto (72).

De igual manera, José Luis Caballero Cárdenas, indicó que mediante esa operación legislativa se corrigió la errónea ubicación de la norma en la Ley de Amparo, ya que únicamente los fallos de amparo indirecto son susceptibles de sustitución en el cumplimiento (73).

A diferencia de los anteriores juristas, el Doctor Ignacio Burgoa considera que el incidente de daños y perjuicios sustituto de la sentencia de amparo "*despoja a las sentencias constitucionales de todo interés público y social y hace nugatorias las obligaciones judiciales y del Ministerio Público Federal previstas en el artículo 113'*", ya que en virtud de los intereses personales del quejoso se lesiona la índole pública y social del juicio de amparo. Indica además que la reforma no es desacertada en los casos en que los actos reclamados se hayan consumado irreparablemente, o sea, que desde el punto de vista

(72) Felipe López Contreras. vid. La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. Procuraduría General de la República. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1984. p. 182.

(73) José Luis Caballero Cárdenas. Breves consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo. vid. La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. Ob. cit. p. 173.

material exista imposibilidad física de restituir al quejoso por el acto que fue amparado en el fallo; considerando para ello el caso en que se negara la suspensión al quejoso durante la tramitación del juicio éstos se hubiesen consumado de manera irreparable, por lo que al concederse el amparo la ejecución no sería posible, por tanto, en este caso pudiera admitirse la posibilidad de transformar la obligación de hacer por la de dar, en virtud de compensar al quejoso por los daños y perjuicios sufridos por causa de que el tribunal de amparo negara en su momento la suspensión (74).

Finalmente, para Efraín Polo Bernal, el incidente de daños y perjuicios sustituto de la sentencia de amparo, creado en la reforma en comento, es una figura inconstitucional, al estimar que: *"...el artículo 107 constitucional no consiente que los fallos de la justicia federal puedan ser materia de componendas, en menoscabo evidente de la potestad de las ejecutorias que amparan y protegen al quejoso, y con menosprecio de la garantía violada, cuya sentencia ordena le sea restituida, volviendo las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada en el amparo..."* (75).

(74) Ignacio Burgoa. *El Juicio de Amparo*. Ob. cit. p. 572.

(75) Efraín Polo Bernal. *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1993. p. 151.

B. JUSTIFICACION.

La Ley de Amparo establece el imperativo político y social de no archivar ningún asunto hasta que se encuentre debidamente concluido, según lo prescrito en el artículo 113, que al efecto se transcribe:

"Art. 113. No podrá archiversé ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición."

En lo previsto por éste artículo encontramos las causas que llevaron a los reformadores de la Ley de Amparo a la concepción del incidente que se estudia, en virtud a las consideraciones siguientes:

En la iniciativa de reformas de 1979 se expuso el hecho de que un gran número de juicios de amparo no han logrado archiversé porque sus ejecutorias no han podido ser cumplidas, de ahí que la reforma pretendió precisamente que, transformando la obligación de las autoridades responsables el quejoso diera por cumplida la sentencia para de esta manera pudiera tenerse el juicio por concluido, y por ende ser archiverado.

Aun cuando fue trasladado el dispositivo de los amparos directos a los indirectos en la reforma de 1984, el espíritu que dio origen al incidente se mantiene vigente, por

consiguiente los fines que le originaron no se han visto en ninguna medida alterados.

En efecto, aunque la iniciativa de reforma de 1983 sólo haga referencia a la razón de ser de este incidente, los motivos fueron expuestos en la anterior de 1978, y permanecen de tal forma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su *Manual del Juicio de Amparo*, al tratar sobre este incidente de ejecución substituta, reconoca lo siguiente:

"Hay casos en que, por diversas circunstancias, resulta extremadamente difícil, a veces casi imposible, lograr la ejecución o cumplimentación de la sentencia de amparo. En materia agraria es, tal vez, en donde se presenta con mayor frecuencia tal dificultad, particularmente cuando la ejecución se traduce en expulsar de determinadas tierras a un grupo de campesinos dispuestos a oponer resistencia. De aquí que la solución que permite el artículo 105 en su último párrafo, instituida por Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el "Diario Oficial" de 16 de enero de 1984 y que entro en vigor a los sesenta días de dicha publicación, haya venido a solucionar aquellos problemas y a facilitar la ejecución de referencia." (76).

La fórmula alternativa "en favor del quejoso" por la cual puede condenarse a la autoridad responsable al pago de daños y perjuicios en lugar de la ejecución material de la sentencia, estimamos, no fue otorgada de manera graciosa, sino que al existir el problema de la inejecución de las sentencias es que se ha tenido que buscar una vertiente por la cual se

(76) *Manual del Juicio de Amparo*. Ob. cit. p. 165.

justifique el cumplimiento de la Ley de Amparo, aunque ello implique el detrimento del objeto para lo que señalamos, fue creada esta institución jurídica. Por lo que puede afirmarse que la institución que se estudia tiene su origen precisamente en la situación por la cual los tribunales no procuran o no pueden procurar el debido cumplimiento de las ejecutorias de los juicios de garantías.

Con respecto al cumplimiento de los fallos en la práctica judicial dictados en los juicios de amparo, Joaquín Ortega Arenas manifiesta que existe un gran número de incidentes de inejecución de sentencias tramitados ante la Suprema Corte de Justicia que no han podido ser resueltos. Dicho jurista afirma que se recrudece el viacrucis del quejoso cuando obtiene una sentencia que lo ampara frente a los actos de la administración al intentar la ejecución de los efectos del fallo, ya que las autoridades responsables tendrán siempre el pretexto de la actuación tendiente al cumplimiento. Menciona que las autoridades responsables no son sancionadas por su responsabilidad al incumplir las ejecutorias en los términos fijados por la Ley de Amparo, ya que las denuncias formuladas en su contra son tramitadas por un *simple requerimiento* para que informen cómo han cumplido la sentencia, el cual puede repetirse "cien veces" hasta agotar al quejoso para que opte no seguir el cumplimiento de la sentencia que lo ampara (77).

(77) Joaquín Ortega Arenas. *El Juicio de Amparo Mito y Realidad*. Editorial Claridad, S.A. de C.V. México, 1990. p. 84.

Cabe reiterar que las afirmaciones de Ortega Arenas se sustentan en la práctica judicial, en donde para confirmar lo que el tratadista arguye, encontramos en los diferentes Juzgados de Distrito en el Distrito Federal, que es de la manera que el jurista menciona como se da tratamiento a la inejecución de las sentencias de amparo.

En efecto, de un estudio de campo realizado por los tribunales a que nos hemos referido nos percatamos que en la tramitación del incidente que decide sobre el incumplimiento y la responsabilidad de las autoridades responsables en términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la Suprema Corte a fin de no proveer sobre el particular ordena se requiera en múltiples ocasiones el cumplimiento a través del juzgado que conoce del asunto, luego que ocurre, el juzgado ordena lógicamente a su vez se dé vista con los informes de las responsables o de los superiores de éstas a las partes y ello se remite de nueva cuenta a la Suprema Corte, la cual retarda dicho procedimiento continuando el mismo círculo vicioso por cualquier causa, sea que las autoridades hagan cualquier manifestación acerca de los actos que tiendan al cumplimiento, sea para dar vista a los quejosos con los informes de los superiores de las responsables o de las mismas responsables, sea incluso que la Suprema Corte advierta el cambio de los funcionarios en las autoridades responsables y se ordene nuevo requerimiento a éstos, etc.; en tanto pueden ocurrir, como sucede, diversas situaciones como el que las autoridades

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cumplan, o bien se dé alguna clase de arreglo para dar por perfeccionado el cumplimiento y dejar los incidentes que tramita la Corte sin materia, o surja lo mas grave: que el quejoso abandone el asunto.

Por último, aunado al problema que trae consigo el abuso de la figura del requerimiento se encuentra el de la ejecución de las sentencias. Ya mencionamos que la ejecución forzada de las ejecutorias de amparo corresponde al tribunal constitucional, y al efecto encontramos que por lo que hace a los juzgados de Distrito, que éstos no llevan la ejecución de las sentencias conforme lo ordenado en el artículo 111 de la Ley de Amparo sino que, como ya explicamos, en realidad requieren infinitamente a las autoridades conforme al 105 de la propia Ley hasta que el quejoso agotado por el incumplimiento de la responsable promueve actualmente en algunos casos el incidente respectivo.

Lo asentado anteriormente, aunado a la figura del requerimiento y la vista a las partes, son los factores reales que consideramos son causantes de la inejecución de las sentencias y, verbigracia, lo fueron de la reforma que se estudia, ya que en combinación son los problemas de la práctica judicial relativos al incumplimiento de las ejecutorias que explican la inserción de la figura del cumplimiento substituto en la Ley de Amparo.

C. NATURALEZA JURIDICA.

En el primer apartado de este capítulo anotamos el comentario de Alfonso Noriega, el cual respecto de la institución que se estudia consideró en sus comentarios sobre la reforma de la Ley de Amparo de 1980, que en virtud de ella se ha querido plantear un caso de responsabilidad objetiva a cargo de las autoridades contra las que se conceda el amparo. En efecto, el distinguido tratadista describe de alguna manera el sentido jurídico de la institución creada por la reforma, y al hacerlo intenta revelar la naturaleza jurídica de la pretensión inmersa en el incidente sustituto de la sentencia de amparo.

Sin embargo, la responsabilidad a que alude el Doctor Noriega no es del todo acertada, ya que en realidad la responsabilidad objetiva tiene origen en la teoría del riesgo creado, y se impone a quien crea un riesgo por el uso de cosas u objetos peligrosos si por ese uso causa daño a otro (78).

Explicando el concepto responsabilidad Hans Kelsen expone que ésta se impone al individuo que de acuerdo al orden jurídico es susceptible de ser sancionado por el incumplimiento de un deber jurídico. Menciona que esta obligación puede dirigirse al infractor del deber jurídico o contra individuos -

(78) Ignacio Galindo Garfias. Responsabilidad Civil. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Ob. cit. p. 47.

jurídicamente relacionados con él, relación que el orden jurídico determina (79).

En ese orden de ideas Rolando Tamayo y Salmorán indica que la responsabilidad es una obligación de segundo grado, ya que ésta señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación debida (80).

Por su parte, Ignacio Galindo Garfias considera que la responsabilidad "*es la consecuencia del deber jurídico de no dañar a nadie*". Señala el jurisconsulto que la responsabilidad civil requiere la concurrencia de tres elementos:

1. Un hecho ilícito.
2. La existencia de un daño.
3. Un nexo causal entre el hecho y el daño.

Menciona el tratadista que el concepto de acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, de ahí que para que proceda la reparación del daño se requiere la comprobación de esta conducta.

De la misma manera indica que : "La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de

79. (79) Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. Ob. cit. p. 79.

(80) Rolando Tamayo y Salmorán. Responsabilidad. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Ob. cit. p. 44.

restablecer la estimación anterior, y cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en el pago de los gastos judiciales." (81).

Por lo que hace a la cuantía del daño patrimonial, establece que ésta será determinada por el juez, bastando para ello el valor del menoscabo causado por la conducta dañosa (82).

Por otra parte, al referirse a la obligación de las personas morales en el ámbito del derecho civil, menciona que éstas responden directamente por los daños que causen sus representantes en el ejercicio de sus funciones. Y por lo que se refiere al Estado, éste tiene sólo una obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de sus funciones. Indica que la acción solamente procederá contra el Estado cuando el funcionario o empleado directamente responsable, no tenga bienes o éstos sean insuficientes para responder por el daño causado (83).

De lo anteriormente expuesto por Galindo Garfias puede afirmarse respecto a la pretensión incidental consignada

(81) Ignacio Galindo Garfias, *Responsabilidad Civil*, vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, Qb. cit. p. 46.

(82) *Idem*.

(83) *Ibidem*, p. 47.

en la institución que se estudia, que le corresponde la naturaleza jurídica de responsabilidad civil, a cargo del Estado, de responder de la conducta culposa de las autoridades responsables que incumplen al deber jurídico consignado en la sentencia que ampara.

Por otra parte, debemos atender el carácter procesal y los alcances que como tal tiene la institución jurídica que se analiza, en virtud de que la Ley de Amparo le otorga el carácter procesal-adjetivo de ser incidente.

La definición legal de esta figura procesal se encuentra en el artículo 1349 del Código de Comercio, el cual define a los incidentes como "*cuestiones que se promueven en un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal.*" En términos del código citado, estos incidentes pueden o no tener obstáculo a la prosecución del juicio.

En el mismo orden de ideas Ignacio Burgoa señala que el incidente es toda cuestión de carácter contencioso que surge dentro de un juicio y tiene con éste una relación estrecha o inmediata (84).

Por su parte Becerra Bautista indica que la naturaleza jurídica de los incidentes puede definirse en forma

(84) Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Ob. cit. p. 348.

expresa en la ley, por lo que estas cuestiones pueden nominarse o simplemente dejarse delineada esta calidad en las normas procesales (85).

De igual manera menciona que la resolución en los incidentes sirve para llevar el proceso a su fin normal, mas puede ocurrir que de igual forma se tramiten en la vía incidental otros problemas relacionados con el proceso durante su preparación y desarrollo (86).

Expone que la actividad jurisdiccional se extiende hasta satisfacer plenamente a quien obtiene sentencia favorable, por tanto los incidentes son posibles aun en ejecución de sentencia para hacer posible la aplicación correcta de las normas procesales. Por lo que se admite la tramitación de incidentes para regular liquidación de sentencias y gastos y costas (87).

José Chiovenda por su parte, explica que la relación objetiva de las partes en el proceso puede transformarse por transformación de la cosa debida o la desaparición de la misma, lo cual provoca que la controversia se reduzca, continuando sólo para la decisión que haga el juez de los daños y perjui-

(85) José Becerra Bautista. El Proceso Civil en México. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. p. 266.

(86) José Becerra Bautista. Incidente. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. Ob. cit. p. 66.

(87) Idem.

cios. Menciona que éste es el caso del pago durante el pleito de la pérdida de la cosa debida (88).

En los casos de incidentes en ejecución de sentencia la interlocutoria debe pronunciarse al final del trámite (89). En estos casos se resuelve de manera incidental el cumplimiento que no pueda ser observado en el juicio.

De lo asentado anteriormente podemos concluir que la naturaleza jurídico-procesal del incidente consignado en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo es la siguiente:

Es un incidente, ya que la cuestión que se plantea tiene relación inmediata con la protección consignada en la sentencia que ampara, la cual se resuelve en la controversia principal, lo que denota el carácter adjetivo de la institución que se estudia; el cual se encuentra nominado en forma expresa en la ley, y su objeto y alcance están definidos en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo.

La naturaleza jurídica derivada de la pretensión incidental es de responsabilidad civil, como ya se expuso.

(88) José Chioventa. Principios de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Traducción española de la tercera edición italiana por José Casais y Santaló. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1977. p. 394.

(89) José Becerra Bautista. Incidentia. vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. Ob. cit. p. 66.

Por último cabe destacar que la institución que se estudia es un incidente en ejecución de sentencia, cuyo objeto es terminar el procedimiento en forma incidental, substituyendo la obligación primaria de las autoridades responsables de acatar los resolutivos de la sentencia por la responsabilidad civil subsidiaria a cargo del Estado, transformando el objeto de la pretensión en la indemnización consistente en el pago de daños y perjuicios.

D. TRAMITACION.

Importa al objeto del presente estudio el marco jurídico aplicable al cumplimiento substituto de la sentencia de amparo.

Anteriormente explicamos que la institución que se analiza tiene el carácter de ser un incidente en ejecución de sentencia, por medio del cual al transformarse la relación jurídica de las partes el juicio se reduce a la estimación que haga el juzgador respecto de los daños y perjuicios causados.

Posteriormente analizaremos como la acción incidental y la fase impugnativa de esta institución están contempladas en la Ley de Amparo y por lo que hace al procedimiento debe regir lo previsto para los incidentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

1. ACCION INCIDENTAL.

En este orden de ideas se hace destacar que el ejercicio de la acción incidental lo encontramos en el cuarto párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, al señalar la norma facultativa de dicho precepto:

"El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución."

Por esta norma se concede al quejoso la facultad de optar por el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, por lo que puede hacer uso de este derecho en la vía incidental a fin de traducir el cumplimiento de la sentencia en el pago de daños y perjuicios causados. Al respecto cabe reproducir lo asentado en su momento por Alfonso Noriega, el cual destacó que la norma no precisa las condiciones para hacer uso de esta facultad, por lo que puede intentarse sin agotar previamente el procedimiento relativo al cumplimiento y ejecución de la sentencia que ampara (90).

El mismo párrafo señala que la determinación de procedencia del incidente en estudio corresponde al juez de Distrito, ya que examinará discrecionalmente la procedencia y

(90) Supra. p. 70.

determinará por esta vía la cuantificación de la indemnización correspondiente.

Por lo que hace a los daños y perjuicios, estimamos que han de considerarse tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 2108 y 2109 del Código Civil.

La acción indemnizatoria en términos del Código citado se encuentra en el artículo 1915, el cual establece la garantía del pago de los daños y perjuicios a elección del ofendido, de la cual puede desprenderse la reparación moral, en términos del artículo 1916 del citado ordenamiento, si el juez lo considera prudente, dentro de su amplia facultad de proveer al respecto.

Por lo que se refiere al término de interposición de éste incidente consideramos puede interponerse en cualquier tiempo, luego que la sentencia haya causado ejecutoria; ya que el derecho concedido por la Ley de Amparo al quejoso es imprescriptible, porque al formar parte del capítulo relativo a *la ejecución de las sentencias* de amparo se rige por las normas aplicables, luego entonces esta acción incidental se encuentra salvaguardada por el artículo 113 de la Ley de la Materia, anteriormente transcrito, en lo que se refiere a que no podrá archivarse el asunto hasta cumplirse la sentencia (en este caso incidental).

Conviene señalar que el párrafo del artículo estudiado no precisa que el derecho que tiene el quejoso de solicitar la ejecución de la sentencia de amparo sea renunciable, por lo que consideramos el agraviado puede reintentar la ejecución de la sentencia constitucional en sus términos.

2. PROCEDIMIENTO.

Respecto del procedimiento relativo al incidente, reviste importancia precisar que el artículo 35 de la Ley de Amparo no contempla la tramitación de la acción que se estudia, ya que sólo hace referencia a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, al incidente de reposición de autos, y por lo que hace a los incidentes innominados, menciona que éstos se fallarán *juntamente con el amparo*, salvo lo que dispone la Ley tratándose del incidente de suspensión.

Por lo anterior, advertimos que la tramitación incidental correspondiente es la autorizada de forma supletoria por el artículo 2° de la Ley de Amparo, aplicando el Título Segundo del Libro Segundo del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual como veremos admite a su vez, con relación a las pruebas, el Capítulo V del Título Primero del último ordenamiento en cita; tramitándose entonces conforme al artículo 360 del código citado, de la manera siguiente:

Una vez que el quejoso promueva el incidente, el juez de Distrito correrá traslado a las partes por el término de tres días.

En caso de estimarse la necesidad sobre la presentación de prueba alguna o ésta es promovida, se abrirá un periodo probatorio de diez días.

Si no se promueven pruebas ni se consideran necesarias, una vez que transcurre el término de tres días, se hará citación en igual término de días para que se verifique la audiencia de alegatos, la cual se llevará a cabo concurran o no las partes.

Realizada la fase de alegatos, dentro de los cinco días siguientes se dictará la resolución, en la cual, de acuerdo al artículo 362, también se hará la declaración sobre las costas correspondientes al incidente.

Por lo que hace al ofrecimiento de las pruebas pericial y testimonial, éstas se deben ofrecer dentro de los primeros tres días del periodo probatorio.

Para el desahogo de las pruebas se estará a lo dispuesto por el Capítulo V del Título Primero del Código que anteriormente hemos citado.

3. IMPUGNACION.

Cabe destacar dentro del presente análisis el aspecto impugnativo de las resoluciones que se dicten con motivo del incidente que se estudia.

Anteriormente hemos mencionado que el procedimiento aplicable a nuestro incidente es el previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Merece atención por lo que hace a la impugnación sobre las resoluciones que se dicten con motivo de éste incidente, en virtud de que a diferencia de los incidentes contemplados en el código adjetivo, en este caso particular procede el recurso de queja aplicable en el juicio de garantías, toda vez que como mencionamos en el primer apartado de éste capítulo, fue adicionada la fracción X del artículo 95 de la Ley de Amparo en la reforma de 1984, la cual aborda este aspecto de la siguiente manera:

"Art. 95. El recurso de queja es procedente: ...

X. Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento."

De lo anterior se desprende que para combatir las resoluciones que se dicten con motivo de éste incidente se debe estar a lo previsto por la fracción que se ha transcrito, es

decir, la Ley de Amparo aun cuando no previene la sustanciación de dicho incidente, regula en cambio lo referente a la impugnación de las decisiones por las cuales se resuelve.

R. EL PENSAMIENTO DE ALFONSO NORIEGA.

De la mayor importancia al objeto del presente estudio reviste el presentar las tesis que con motivo de la ejecución de las sentencias de amparo ha formulado el insigne Doctor Alfonso Noriega Cantú respecto de la posibilidad que se contemplara el pago de daños y perjuicios compensatorio de una ejecutoria imposible de cumplir en nuestro juicio de garantías.

Las teorías que siguen fueron expuestas por el Doctor Noriega con anterioridad a la creación legal del incidente que se estudia; de ahí que se aprecie tanto el valor de su investigación como los juicios que formuló, los cuales fueron realizados a petición del Procurador General de la República.

En la primer teoría explica que ante la situación concreta que se analiza, deben aplicarse para cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo los artículos que se refieren a la ejecución de las sentencias (91).

(91) Alfonso Noriega, Los Sucesiónes en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Círculo de Santa Margarita. México, 1980. p 88.

Explica el tratadista que esta situación lleva tanto a la ejecución forzada de la sentencia como a la sanción a las responsables prevista por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución (92).

A partir de este punto considera que el juicio de amparo se encuentra en crisis al manifiestar: "*es de explorado derecho la casi imposibilidad de realizar la ejecución forzada tratándose de obligaciones de hacer*" (93). Por ende propone que sea transformada la obligación de hacer por una de dar, es decir: se admita la transformación de la obligación por la cual en lugar del cumplimiento debido a la ejecutoria de amparo, por ser éste imposible, dé lugar a la transformación de la relación jurídica (94).

Sugirió para este caso que fuera el quejoso quien pidiera la indemnización consistente en el pago de daños y perjuicios, y que el juez de Distrito en el caso debía proceder a la condenación y liquidación de esos daños y perjuicios, apremiando a las responsables de acuerdo con el artículo 105 de la Ley de Amparo (95).

(92) Alfonso Noriega. Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 86.

(93) Idem.

(94) Idem.

(95) Ibidem. p. 54.

Para el Doctor Noriega esta teoría le confiere al amparo una extensión que no le corresponde y de igual manera ocurre lo mismo con los tribunales federales, ya que se otorgaría una competencia y una jurisdicción que desborda los límites fijados en el artículo 103 constitucional (96).

La importancia de la tesis anterior estriba en que parece ser la posición adoptada erróneamente por el poder Legislativo al modificar la iniciativa del Ejecutivo de diciembre de 1979, ya que su contenido y alcances fueron precisados por el Doctor Noriega antes de la iniciativa en comento.

Pero el estudio del profesor Noriega comprende al menos una segunda teoría, que apoyada en las consideraciones y votos de otros grandes juristas que le precedieron como Vallarta, Lozano y Vega, procura por la protección del juicio de garantías en contraposición con los intereses de orden civil del quejoso.

En ella expone que la obligación que impone el artículo 80 de la Ley de Amparo es una obligación de hacer, que implica el restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías. Por ende cuando la autoridad responsable encuentra una imposibilidad física para cumplir la

(96) Alfonso Noriega, Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 43.

sentencia el juicio de amparo carece de objeto, ya que al desaparecer la materia del proceso constitucional el juicio de garantías debe ser concluido (97).

Por otra parte menciona que de acuerdo a la teoría general de las obligaciones, el incumplimiento imputable al obligado, en este caso la autoridad responsable, por haber sido obligada a restituir de acuerdo con la sentencia protectora, al no cumplir la ejecutoria de amparo incurre en una conducta culposa, haciéndose responsable de los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar por ello al quejoso. (98).

Según el tratadista, en este orden de ideas nace en favor del beneficiario de la obligación la acción de responsabilidad civil, en contra del obligado que no cumplió con el fallo constitucional y agrega, que de ésta acción que se desprende debe conocer el juez ordinario, determinando para el caso si existió incumplimiento imputable a la autoridad responsable, señalando en su caso la suma que se debe recibir en pago de daños y perjuicios a quien entable la acción, ya que el juez común cuenta con la potestad para hacer efectiva la ejecución de este tipo de sentencias (99).

Conviene reiterar que el Doctor Noriega no comparte la idea expresada en la primer tesis que expone, ya que en el

(97) Alfonso Noriega. Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 87.

(98) Idem.

(99) Idem.

juicio de amparo no se deben dirimir mas que cuestiones constitucionales que tengan que ver con los lineamientos que expresa el artículo 103 constitucional, por lo que para el jurista es inconcuso que los Tribunales de la Federación carecen de jurisdicción para resolver sobre una reclamación de responsabilidad civil aun cuando esta obligación sea impuesta por un artículo de la Ley de Amparo (100).

Finalmente asentamos un juicio formulado al respecto por el Doctor Noriega, que consideramos de importancia para el presente estudio: *"El juicio de amparo, por ningún motivo lógico o jurídico, puede crecer desmesuradamente y acrecentar sus funciones y campo de acción, so pena de transformarse y, lo que es indeseable, desaparecer de nuestro Ordenamiento Jurídico"* (101).

(100) Alfonso Noriega. Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 54.

(101) *Ibidem*. p. 57.

CAPITULO IV

NUESTRA TESIS ACERCA DEL CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO

Lo asentado en los capitulos anteriores sirve de sustento a la estructuración de la posición formulada en el presente estudio.

A. INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCIDENTE.

Para examinar el aspecto de constitucionalidad de la institución legal que se estudia, debemos tener en cuenta como presupuesto que el juicio de amparo es el medio jurídico instituido de manera histórica por nuestro sistema normativo, por medio del cual se protegen los derechos públicos subjetivos en contra de los abusos de poder por parte de las autoridades responsables. Estos derechos al igual que el amparo se encuentran protegidos por nuestra Constitución. Respecto al juicio de amparo la Norma Fundamental indica cual es su contenido, alcance y extensión en el artículo 103.

Por otra parte, el artículo 107 constitucional norma los principios a que debe sujetarse el juicio de amparo y la

Ley de la Materia establece el contenido de las sentencias y las reglas sobre la ejecución de las mismas. Esta normatividad no puede ser rebasada por otra ley que no sea la Constitución; así que si bien el cumplimiento sustituto, en principio, no está prohibido por la Ley Fundamental, podemos decir en cambio, que contraviene lo dispuesto por sus preceptos, según se analizará posteriormente, ya que en el juicio de amparo, de acuerdo al artículo 103 constitucional, la materia de controversia se encuentra constituida por los actos de autoridad que violen en perjuicio de los gobernados las garantías individuales.

Al respecto, Alfonso Noriega menciona que el ámbito material del juicio de amparo se encuentra limitado por el artículo 103 constitucional, en consecuencia el juicio se restringe a resolver sobre violación de garantías individuales o la invasión de soberanías; por ende, al juicio de garantías le asiste un carácter político que lo distingue de los demás juicios, por lo que los asuntos que tengan por objeto el interés privado deben regirse por las normas relativas al derecho común (102).

En este orden de ideas manifestamos nuestro acuerdo con las tesis que sostienen que no es posible dirimir en el amparo cuestiones relativas a la responsabilidad civil de las autoridades responsables, ya que la contienda de éste tipo de

(102) Alfonso Noriega. Lcciones de Amparo. Ob. cit. pp. 50 y 52.

acciones no corresponden a nuestro juicio constitucional de garantías individuales.

Por otra parte, debemos considerar que el caso que nos ocupa no es el de la resolución que se dé en el juicio de garantías, sino que el problema que pretende distinguir el presente estudio radica en que el cumplimiento a la sentencia sea substituido, transformado en un cumplimiento "jurídico".

Al respecto, vale la pena advertir que los Tribunales de la Federación resuelven de manera efectiva sobre la materia de controversia establecida por el artículo 103 constitucional; pero al existir en ciertos casos dificultad para el cumplimiento de las ejecutorias, la Ley de Amparo ha pretendido resolver de forma jurídica el cumplimiento debido, a través de la transformación de la obligación jurídica, sea porque no exista materia para la ejecución o por imposibilidad física de las autoridades para cumplir con el fallo protector.

Nuestra opinión al respecto es en el sentido de que se respete dentro de los límites constitucionales del juicio de amparo la ejecución de sentencias; y aplicar las sanciones relativas a cumplir con los imperativos del fallo constitucional que para el juicio de garantías impone el artículo 80 de la Ley de Amparo, utilizando para ello lo dispuesto para la ejecución de sentencias que disponen los artículos 105 y 111 de la propia Ley.

Para fortalecer la afirmación anterior debe considerarse que la ejecución de la sentencia en un juicio es la consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento al fallo. En el juicio de amparo implica que la autoridad responsable cumpla, si es necesario de manera forzada, en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, restituyendo al quejoso en el goce de la garantía constitucional violada, ya que al regirse nuestro juicio de garantías por los lineamientos de los artículos 103 y 107 de la Constitución no es posible que opere la transformación jurídica de la ejecutoria que ordena el cumplimiento a una sentencia de carácter político, menos aún debe admitirse la substitución en el cumplimiento al fallo de garantías, porque ello implica la burla a la sentencia de la autoridad jurisdiccional federal y consecuentemente del orden jurídico constitucional.

Por otra parte, al tratar sobre la supremacía de nuestra Carta Máxima. estudiamos como el orden jurídico de un sistema normativo no puede contravenir con los preceptos contenidos en la Norma Suprema. En el caso que nos ocupa, consideramos que la inserción del último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo pretende superar lo dispuesto por la Constitución al permitir que la garantía individual que se haya salvaguardada por una ejecutoria de amparo sea desobedecida; ya que se permite que, mediante el pago de daños y perjuicios se tenga por cumplida una sentencia que exige de la autoridad infractora el acatamiento debido a la sentencia de amparo.

En este orden de ideas, el incidente que se analiza se considera inconstitucional, toda vez que el pretender que pueda ser sustituible una sentencia de amparo, implica ignorar el fallo que protege al quejoso la garantía individual que le otorga la Constitución. Al respecto Alfonso Noriega aseveró que ello sería inadmisibles, aunque lo consignara un artículo de la Ley de Amparo (103), en virtud de que lo resuelto de acuerdo con los artículos 103 y 107 constitucionales no puede ser susceptible de sustitución, ya que la materia en los juicios de amparo son la violación a las garantías individuales; y el efecto lo constituye el fallo que dicta la protección de los derechos públicos subjetivos. En tal virtud afirmamos que el cumplimiento sustituto de la sentencia contemplado en la Ley de Amparo es inconstitucional, ya que los artículos primarios que lo rigen no contemplan componendas o sucedáneos en el cumplimiento de los juicios de garantías.

Consecuentemente para hacer desaparecer de nuestro sistema jurídico la norma que lo enfrenta, en el caso del incidente que se analiza, consideramos como única solución la derogación del párrafo que le contiene; ya que al ser una norma que aparenta la facultad de un privilegio (el solicitar por la vía incidental daños y perjuicios en el juicio de garantías), no causa agravio aparente al quejoso y, por tanto, irónicamente no es impugnabile este artículo inconstitucional por medio del juicio de amparo.

(103) Alfonso Noriega Cantú. Los Sucedáneos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 54.

Una consideración final que estimamos de importancia, consiste en señalar que cuando una sentencia encuentre condiciones físicas para materializarse debe ejecutarse en sus términos, o ejecutarse hasta donde sea materialmente posible, toda vez que si no hay materia para la ejecución, de acuerdo al artículo 113 de la Ley de Amparo el juicio debe concluirse.

Consideramos al respecto que los creadores de la institución que se estudia olvidaron el precepto que de hecho fue origen de la misma; también, que si no fue así, las razones que motivaron la reforma por la cual se creó, tuvieron matices de orden político, ante la impotencia de nuestros jueces federales de no poder ejecutar en algunos casos las sentencias que dictan, lo cual dio como consecuencia la fórmula poco sana del cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, que según lo expuesto, no es sino la antítesis del juicio constitucional mexicano, por medio del cual se permite que un acto contrario a la Constitución sea convalidado a través de un pago compensatorio.

B. EJECUCION DE SENTENCIAS.

Ahora bien, el presente trabajo debe atender no sólo el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, sino que al encontrarse en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias es menester dirimir acerca de su cumplimiento, ya

que de la resolución que se dé al cumplimiento de las sentencias de amparo dependerá el valor, si lo tiene, de la presente investigación al tratar lo relativo al incidente que se estudia.

Ya mencionamos en los capítulos anteriores la manera en que de acuerdo con la Ley de Amparo deben cumplirse las sentencias dictadas en los juicios de garantías. Antes de contemplarse el cumplimiento sustituto, podía decirse que el procedimiento establecido era estricto o riguroso, porque la Ley elevaba a la majestad de que deben investirse las ejecutorias dictadas en los juicios de garantías.

En tal virtud explicamos anteriormente que la aparición del incidente que se analiza tiene su origen en la práctica judicial por la cual los Tribunales de la Federación no pueden hacer cumplir en algunos casos con las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo. Es precisamente en la práctica donde radica el problema que pretendió resolver la iniciativa del Poder Ejecutivo, en la cual debe avocarse el esfuerzo del presente análisis.

Ya se mencionó que fue en la exposición de motivos de 1979, donde se expuso la razón que originó la contemplación del incidente sustituto de la sentencia de amparo, que fue el hecho de que un elevado número de juicios de garantías no podían archivarse porque sus ejecutorias no lograban hacerse

cumplir, por ello se buscó que mediante ésta fórmula alternativa los juicios pudieran concluirse.

Del estudio de campo realizado pudo obtenerse que las ejecutorias de amparo encuentran problemas en su ejecución al viciarse por la distracción que implica el procedimiento relativo a la sanción contemplada en el segundo párrafo del artículo 105, ya que en la práctica los juzgados de Distrito, a expensas de dicho incidente sancionatorio, no siguen el procedimiento relativo a la ejecución previsto por el artículo 111 de la Ley de Amparo, ya que sólo requieren infinitamente a las responsables el cumplimiento, sin aplicar el procedimiento coactivo que contempla desde las órdenes para que se cumpla la ejecutoria, hasta la ejecución a cargo de la autoridad jurisdiccional en términos del último precepto invocado.

Por lo anterior, consideramos que los problemas prácticos que plantea en esos términos la ejecución de las sentencias no justifica en medida alguna la contemplación de un incidente por el que pueda substituirse la sentencia de amparo que condena a la autoridad responsable al respeto y en su caso, a la restitución de la garantía constitucional violada. Por lo que el incidente en cuestión no debe operar en nuestro juicio de garantías.

Lo que a nuestro particular punto de vista debe analizarse, es una reestructuración de los preceptos relativos

a la ejecución de las sentencias de amparo, que permita en la práctica jurídica la obtención formal y material de las sentencias en los términos que precisa el artículo 50 de la propia Ley de Amparo.

En efecto, para ello se sugiere separar lo relativo a la sanción que contempla el segundo párrafo del artículo 105 y articular el propio en lo que se refiere a la ejecución de las sentencias del artículo 111 en términos imperativos para el tribunal de amparo, para hacer mas celosa y rigurosa la aplicación de los preceptos relativos a la ejecución de las sentencias y por este medio lograr hacerlas efectivas. Esta medida puede lograrse dejando para otro momento la sanción correspondiente a la responsable que no cumpla, por ser ineficaz en la práctica jurídica, lo que entraña a su vez hacer mas llano y congruente el procedimiento encauzado al cumplimiento que comprende en su fase final la ejecución forzada de la ejecutoria del juicio de garantías, al cual nos referimos en el segundo capítulo del presente estudio.

La propuesta que se formula es respecto al capítulo XII de la Ley de Amparo, relativo a la ejecución de las sentencias de los juicios de garantías; tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 104 en el cual se previene a las autoridades responsables el cumplimiento de las ejecutorias; para ello estimamos que el artículo 105 de la referida Ley, debe establecerse en los siguientes términos:

"Art. 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, directamente a la autoridad responsable si ésta no tiene superior jerárquico, si lo tuviere, el requerimiento se hará al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, será requerido éste último.

Los requerimientos a que alude el párrafo anterior serán realizados una sola vez a la autoridad que se trate y, si realizados no fuesen atendidos y la ejecutoria no quedare cumplida, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, harán cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o el magistrado de Circuito respectivo podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir la ejecutoria."

Consideramos que la medida propuesta tendría el efecto en la práctica jurídica de no distraer los juicios, ya

que se reducirían los requerimientos a que alude el artículo 105, obteniendo nuestro juicio constitucional otra dimensión, porque al requerir por no más de dos veces en los términos propuestos operaría la siguiente fase de ejecución, consistente en la orden que se dé para que se cumpla la sentencia en términos del actual artículo 111 de la Ley de Amparo, y consecuentemente para el caso de ameritarse se agote el procedimiento coactivo, lo que entraña la ejecución de la sentencia por la autoridad jurisdiccional cuando la naturaleza del acto lo permita, tal como reza el último precepto aludido hasta ahora tan poco aplicado por nuestros tribunales federales.

C. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL.

Anteriormente se han expuesto los razonamientos por los cuales se considera que el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo no debe operar en nuestro sistema de control constitucional de garantías individuales.

Sin embargo, cuando las autoridades responsables ejecutan u omiten actos que contravienen a la Constitución, incurrir en responsabilidad, la cual puede ser de naturaleza administrativa, penal e inclusive civil, de acuerdo a la Ley de Amparo vigente.

En términos de la Ley de la Materia, el presupuesto para la aplicación de las sanciones a que nos referimos consiste en que se dicte una sentencia estimativa de amparo que proteja al quejoso la garantía individual violada por el acto de autoridad.

Las responsabilidades administrativas y de orden penal operan luego que se determine que la autoridad responsable en el juicio de garantías incumple con la sentencia dictada en el juicio. Para ello la Ley de Amparo previene los casos y señala las condiciones por las cuales se sanciona administrativa o penalmente a aquellas autoridades que no cumplen con los fallos dictados en los juicios de amparo.

La razón de éstas sanciones estriba en la calidad de orden público de que están investidas las ejecutorias que se dictan en los juicios de garantías. Por ello la Constitución y la Ley de Amparo contemplan sanciones a las autoridades que no las cumplen, ya que al ser ordenamientos en los cuales se mantiene el respeto al orden jurídico nacional es que no se permite que puedan ser burladas por las autoridades obligadas en acatar el fallo constitucional, por lo que su regulación en la Ley de Amparo se justifica plenamente.

Mas por lo que respecta a los derechos de orden civil de los quejosos, la doctrina es unánime en el sentido de que no pueden operar en nuestro juicio de garantías individuales, como

se expuso previamente, en el capítulo segundo del presente trabajo.

Consideramos pese a que no puede operar en el juicio de amparo la acción prevista actualmente por el último párrafo del artículo 105 de la Ley de la Materia, es sensato el plantear la acción de responsabilidad civil en contra de las autoridades responsables, luego que se resuelve en el juicio de garantías que el acto violatorio causó un agravio al quejoso. Al respecto estimamos que la acción de responsabilidad civil debe quedar expedita para todos los casos en que se conceda el amparo al quejoso, porque la sentencia sirve al interés del agraviado para demostrar por la vía ordinaria la culpa del acto ilegal de la autoridad responsable.

Por ende, estimamos que la acción civil que se desprende del juicio de garantías no debe tramitarse en el amparo, sino que la constancia acerca de la culpa de la autoridad responsable expresada en la sentencia de amparo ha de servir para que el quejoso del juicio de garantías entable la acción ordinaria correspondiente; y no como resuelve en la actualidad la Ley de Amparo, disponiendo que se tramite por la vía incidental un cumplimiento que permite el pago compensatorio, a elección del quejoso, en lugar de la procuración del cumplimiento a la sentencia de amparo. Lo cual entraña dejar en manos del quejoso el medio de control de la Norma Suprema.

Por su parte, Alfonso Noriega propuso que la acción civil que se desprende se tramitase ante el juez del orden común (104). Para nosotros la acción debe ser tramitada en un juicio sumario ante la misma autoridad jurisdiccional que conoció del juicio de amparo, resolviendo la acción de responsabilidad civil con las constancias del juicio de amparo que se estimen necesarias. Al respecto pueden aplicarse los preceptos según los cuales se resuelve el actual incidente de daños y perjuicios sustituto de la sentencia de amparo, pero con la condición que tal aplicación se dé fuera del juicio de garantías; toda vez que en la actual legislación procesal no existe actualmente la vía sumaria (105).

Lo anterior se afirma en virtud de que los tribunales de la Federación son competentes para decidir sobre las controversias de orden civil en que la Federación sea parte, de acuerdo a la fracción III del artículo 104 de la Constitución.

Por ello se propone que sea la autoridad que conoció del juicio de amparo ante quien se tramite en forma sumaria esta acción de responsabilidad civil, ya que la inmediatez del juzgador con las partes en uno y otro juicio facilitaría el que la resolución dictada fuese mas expedita.

(104) Alfonso Noriega. Los Sucesáneos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Ob. cit. p. 87.

(105) José Becerra Bautista. Ob. cit. p. 260.

Para el efecto, sería provechoso que la Ley de Amparo instruyera el ejercicio de la acción de responsabilidad civil que se sugiere, estableciendo un artículo que disponga lo siguiente:

"Si concedido el amparo el quejoso advierte que el acto de autoridad sancionado inconstitucional le ha causado daños y perjuicios podrá reclamarlos en la vía sumaria, la cual se tramitará con las constancias que se estimen necesarias, ante la autoridad jurisdiccional que haya conocido del juicio de garantías, aplicando al efecto lo dispuesto para los incidentes por el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Consideramos que el éxito de la medida anteriormente propuesta debe tomarse en cuenta con la modificación que se propone en el apartado anterior, relativo a la ejecución de las sentencias de amparo, en virtud de que el rigor de éstos preceptos tendrían el efecto de lograr, por una parte, que la ejecución de las sentencias de amparo fuera mas pronta y eficaz, y por otra, el orillar a las autoridades a realizar sólo actos conformes a la Constitución, ya que la violación de la Norma Fundamental en un sólo acto les pondría en la posibilidad de recibir sanciones de naturaleza diversa, las cuales no se aplican en la actualidad por los motivos señalados en el contenido del presente trabajo.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA.- El juicio de amparo es un proceso jurisdiccional adjetivo de los artículos 103 y 107 constitucionales, que tiene por objeto la defensa de las garantías individuales en favor del gobernado.

SEGUNDA.- En la historia universal han existido instituciones para combatir los abusos de las autoridades en beneficio de los súbditos. Lo propio ha ocurrido en nuestro país, en donde se han puesto en práctica diversos sistemas de control constitucional de las leyes y actos de autoridad hasta llegar a la creación del último sistema de control constitucional, representado por el juicio de garantías.

TERCERA.- El juicio de amparo se actualiza como sistema de control constitucional de leyes o actos de autoridad en virtud de la violación de las garantías individuales, aunque también salvaguarda el contenido de la parte orgánica de la Constitución y la legalidad del sistema jurídico mexicano, si con motivo de la violación de garantías a los artículos 14 y 16

constitucionales se vulneran los preceptos consignados en la parte orgánica de la Carta Magna.

CUARTA.- La sentencia que ampara expresa la culminación del proceso constitucional, en ella se constituyen los términos en que la autoridad responsable debe obrar a fin de preservar la garantía protegida en el juicio.

QUINTA.- Cuando la sentencia de amparo adquiere fuerza de cosa juzgada debe cumplirse en sus términos. El cumplimiento de las ejecutorias puede ser voluntario o forzoso. Es voluntario si la autoridad responsable, una vez notificada, cumple en el término de veinticuatro horas la ejecutoria de amparo. Es forzoso si la autoridad responsable no cumple voluntariamente el fallo y, consecuentemente deben operar las disposiciones a que aluden los artículos 105 y 111 de la Ley de Amparo, tendientes a hacer cumplir las ejecutorias, mediante un procedimiento coactivo, haciendo uso inclusive de la fuerza pública.

SEXTA.- El cumplimiento de las ejecutorias entraña una cuestión de orden público, al ser el medio en que se protege el sistema jurídico nacional. En esa virtud existen sanciones derivadas del incumplimiento a las ejecutorias de

amparo, tanto para las autoridades responsables obligadas por las ejecutorias, como para las autoridades jurisdiccionales que conocieron del juicio de garantías, obligadas del cumplimiento de las sentencias que dicten en amparo. Las sanciones si son de tipo administrativo podrán consistir en la separación del cargo, la suspensión o el desafuero, según el caso; así como de ameritarse puede ocurrir que se apliquen sanciones de tipo penal, para lo cual las penas podrán consistir en prisión, multa, destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

SEPTIMA.- El cumplimiento de las ejecutorias de amparo brinda seguridad jurídica al quejoso protegido en virtud de la ejecutoria, ya que los efectos jurídicos de la sentencia que ampara son constitutivos de derechos al quejoso y de obligaciones a las autoridades responsables, los cuales no pueden ser superados por derechos de terceros en virtud de ordenamientos en contra de la ejecución y efectos de la sentencia de amparo; por lo que la sentencia que ampara debe ejecutarse aun en contra de esos derechos de terceros.

OCTAVA.- El incidente de cumplimiento sustituto adicionado al artículo 105 de la Ley de Amparo, permite que la obligación de las autoridades responsables consistente en el cumplimiento ordenado por la ejecutoria de garantías, sea

transformado jurídicamente, mediante el pago compensatorio que hagan las autoridades de los daños y perjuicios causados al agraviado. En tal virtud, el incidente que motiva el presente estudio deja sin efecto las consideraciones anteriores, toda vez que ninguna utilidad tiene que en una sentencia de amparo se juzgue la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, si los efectos del fallo protector no son cumplidos, porque se transforme el cumplimiento a la ejecutoria por un pago compensatorio; el cual aunque beneficie en lo patrimonial al quejoso, desvirtúa la teleología de velar sólo por el restablecimiento de la garantía individual violada, de nuestro juicio constitucional. Este aspecto no fue analizado por el Poder Legislativo al aprobar la propuesta del Ejecutivo, en mérito a la adición del artículo 106, sugerida en la iniciativa de reformas a la Ley de Amparo, de diciembre de 1979.

NOVENA.- El espíritu reformador del incidente que actualmente se encuentra en el artículo 105 de la Ley de Amparo, tuvo por objeto abatir el rezago en los juicios que presentan problemas en ejecución de sentencia. En efecto, el estudio de campo realizado en los Juzgados de Distrito en el Distrito Federal, revela que la mayoría de los asuntos en que la práctica jurídica encuentra problemas para continuar con el procedimiento coactivo se da en virtud a que la actual regulación en que se apoya interrumpe el procedimiento ejecutivo de las sentencias, ya que en lugar de continuarse, se

sigue el incidente de incumplimiento que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sancionar a las autoridades por su responsabilidad al incumplir las ejecutorias; y no se cumple por parte de los Juzgados de Distrito con lo preceptuado por el artículo 111 de la Ley de Amparo que ordena la ejecución forzada de la sentencia. Por lo que podemos afirmar que el problema que pretendió resolver la reforma, para los casos en que pudiese o no ejecutarse la sentencia, ya se encontraba previsto anteriormente en los artículos 111 y 113 de la Ley de Amparo, respectivamente.

DECIMA.- A fin de resolver los problemas que al respecto se presentan en la práctica jurídica, es necesario reestructurar el cumplimiento de las sentencias en la Ley de Amparo, en los términos sugeridos en el capítulo IV de la presente investigación, a fin de que no se distraiga el procedimiento de ejecución, prescribiendo la aplicación ágil y rigurosa del procedimiento coactivo para ejecutar las sentencias; y, hecho que sea, los amparos concedidos tendrán la posibilidad de ser cumplidos, incluso de manera coactiva, como pretende la Ley de Amparo vigente. Para ello, debe separarse el incidente de incumplimiento que trata el artículo 105, así como el que permite que el cumplimiento a la ejecutoria pueda substituirse por el pago en dinero; y por otra parte, es necesario articular una rigurosa prosecución de las fases que integran la ejecución efectiva de las sentencias de amparo.

DECIMO PRIMERA.- La inconstitucionalidad del incidente de cumplimiento sustituto es inconcusa, toda vez que al permitirse la transformación de la obligación de cumplir con una ejecutoria de amparo, en contradicción de lo preceptuado por los artículos 103 y 107 constitucionales, aparta la ejecución de sentencias de la materia contenida en los artículos constitucionales rectores del juicio de garantías, por ende, contraviene el contenido de la Constitución Política; ya que aun cuando el propósito del precepto pretenda dar solución a un problema de hecho existente, ello no debe importar ni justificar el ataque directo a los preceptos constitucionales de supremacía de que están investidas las garantías individuales, salvaguardadas por las ejecutorias de amparo.

DECIMO SEGUNDA.- Debe derogarse el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia, adicionado al artículo 105 de la Ley de Amparo, toda vez que todo precepto legal no puede apartarse ni estar en oposición con la Constitución; en mérito a que al ser una norma facultativa que favorece al interés del quejoso, jurídicamente no puede ser anulable mas que por obra del legislador.

DECIMO TERCERA.- En caso de que no exista materia para la ejecución, el juicio de amparo debe terminarse, y

archivarse de acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo, bastando para ello que el juez de Distrito declare la imposibilidad de que una ejecutoria pueda ser cumplida, para que el juicio se tenga por concluido y pueda ser archivado; sin perjuicio de que queden a salvo las acciones para sancionar administrativa, penal o civilmente a las autoridades imputables del incumplimiento a la ejecutoria de amparo.

DECIMO CUARTA.- La acción de responsabilidad civil en contra de las autoridades contra las que se concedió la protección de la Justicia Federal, puede desprenderse de la propia Ley de Amparo, luego que se determine que el acto imputable a la autoridad responsable es ilegal. Mas esta acción no puede operar en el juicio de garantías como lo contempla actualmente la Ley de la Materia, por ser una acción propia del derecho privado; sino que debe tramitarse en la vía sumaria, aplicando al efecto el procedimiento dispuesto para los incidentes por el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que por ello esta acción adquiera la suerte de considerarse un proceso accesorio del juicio de amparo. Para tal efecto debe darse competencia al órgano ante quien se tramitó el juicio de garantías, toda vez que al hacerlo, la inmediatez del juzgador con las partes tendrá como consecuencia la celeridad de la acción de responsabilidad civil, de conformidad con la reforma propuesta en el último apartado del capítulo IV de la presente investigación.

BIBLIOGRAFIA

A. OBRAS JURIDICAS.

- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Decimonovena edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicana. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- CAPELLETTI, Mauro. La Justicia Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987.
- CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. Tomo I. Orlando Cárdenas V. Editor y Dia tribuidor. México, 1943.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- COVIELLO, Nicolás. Doctrina General del Derecho Civil. Traducción al castellano de la 4a. edición italiana por Felipe de J. Tena. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México, 1949.
- CHIOVENDA, José. Principios de Derecho Procesal Civil. Traducción española de la tercera edición italiana por José Casais y Santaló. Tomo II. Instituto Editorial Reus. Ma-

drid, 1977.

HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Cuarta reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Tercera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.

LIRA GONZALEZ, Andrés. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Novena impresión. Editorial Themis. México, 1992.

NORIEGA, Alfonso. Lcciones de Amparo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

NORIEGA CANTU, Alfonso. Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo. Círculo de Santa Margarita. México, 1980.

ORTEGA ARENAS, Joaquín. El Juicio de Amparo Mito y Realidad. Editorial Claridad, S.A. de C.V. México, 1993.

PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Segunda edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1978.

POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

POLO BERNAL, Efraín. Los Incidentes en el Juicio de Amparo. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1993.

Fiscalía General de la República. La Reforma Jurídica de 1993 en la Administración de Justicia. Talleres Gráficos -

de la Nación, México, 1984.

Procuraduría General de la República. Obra Jurídica Mexicana. Segunda Edición. Vol. 2. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1987.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

VALLARTA, Ignacio L. El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Tomo Quinto. Tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.

B. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, - 1989.

PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1978.
Diccionario de Construcción y Régimen de la Lengua Castellana. R.J. Cuervo. Tomo Primero A-B. A. Roger y Chernoviz, - Libreros Editores. París, 1886.

Diccionario de Uso del Español. María Moliner. Tomo A-G. - Editorial Gredos. Madrid, 1980.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomos I, II, V, y VIII, . Primera reimpresión.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

C. REVISTAS.

Revista Mexicana de Derecho Público. Volumen 1. Número 4, -
Abril-Junio. México, 1947.

D. FUENTES JURISPRUDENCIALES.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca, 1917- -
1988. Tomo VII-Marzo.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988.-
Segunda Parte, Salas y Tesis.

E. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edito
rial Porrúa, S.A. 98a. Ed. México, 1993.

Ley de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. 58a. Ed. México, 1993.

Código Penal. Editorial Porrúa, S.A. 51a. Ed. México, 1993.-

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Editorial Porrúa, S.A. 24a. Ed. México, 1990.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Editorial-
Porrúa, S.A. 58a. Ed. México, 1993.

F. DIARIOS OFICIALES.

Fechas:

27 de octubre de 1917.

18 de octubre de 1919.

7 de enero de 1980.

16 de enero de 1984.

G. DIARIOS DE DEBATES.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año I. Período Ordinario, LI Legislatura, Tomo I.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Año II. Período Ordinario, LII Legislatura, Tomo II.

H. OTRAS FUENTES.

Iniciativa de Adiciones y Reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diciembre de 1979. Cámara de Senadores. LI Legislatura. Ramo público. Segunda sección. - Exp. 201.

Iniciativa que Modifica Diversas Disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 18 de Noviembre de 1983. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Ramo público. Segunda sección. - Exp. 227.