



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

LAURA FERNÁNDEZ DE OTTEGA BÁRCENAS



m340718

DIC. 04

2005



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La alumna **FERNÁNDEZ DE ORTEGA BARCENAS LAURA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA"**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Fernando Flores Trejo**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Flores Trejo, en oficio de fecha 16 de noviembre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 22 de 2004.

  
**LIC. EDMUNDO ELIAS**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

\*lrm.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
GARANTÍAS Y AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNAM

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Laura Fernández de Ortega Barcénas

FECHA: Febrero 3 2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

Estimado Maestro Elías Musi:

Por medio de la presente me dirijo atentamente a usted para informarle que el proyecto de tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, presentado por la pasante LAURA FERNANDEZ DE ORTEGA BARCENAS, intitulado "EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA", el cual tuve el agrado y el encargo de dirigir, ha sido concluido por la sustentante.

En opinión del suscrito, el trabajo cumple cabalmente con los requisitos reglamentarios solicitados e igualmente con los requerimientos implementados por usted para este tipo de trabajos, por lo que me permito hacer de su conocimiento la finalización de la tesis en comento, emitiendo mi aprobación.

Por otro lado, aprovecho la ocasión para reiterarle mi reconocimiento y admiración por su incansable labor al frente del mencionado Seminario en el que se continúan elaborando tesis profesionales de gran calidad.

Reciba usted como siempre un afectuoso saludo.

Ciudad Universitaria a 16 de noviembre de 2004

ATENTAMENTE

[Firma manuscrita]  
DR. FERNANDO FLORES TREJO.

POR

SANTIAGO

ANDRES

Y PABLO

**EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE  
AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

**CAPITULO I**

<b>ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO</b>	<b>7</b>
--------------------------------------	----------

Hábeas Hábeas	8
Antecedentes en México	9
Vocablo "Amparo"	10
El Artículo 103 Constitucional	10

**CAPITULO II**

<b>LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	<b>17</b>
----------------------------------	-----------

El Estado. Finalidades Sociales	17
La Autoridad Administrativa	21
La Administración Pública	25
Autoridad Centralizada	27
Autoridad Desconcentrada	33
Autoridad Paraestatal	34
Organismos Descentralizados	35
Empresas de Participación Estatal	36
Fideicomiso Público	37
Actos de autoridad	37
Acto Administrativo	40
Elementos del Acto Administrativo	43
Resoluciones Administrativas	44
Silencio Administrativo	46
Servidores Públicos	48

<b>CAPITULO III</b>	
<b>CONCEPTOS</b>	53
Juicio de Amparo	53
Objetivo del juicio	53
El Derecho Público	55
Principios que lo rigen	55
Excepciones	59
Sentencia	59
Actos administrativos susceptibles de ser combatidos mediante el juicio de amparo	67
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA</b>	72
El Poder Judicial Federal	76
Las partes en el juicio de amparo administrativo	78
El agraviado	78
Autoridad responsable	79
Ministerio público	81
Tercero perjudicado	81
Substanciación del juicio	82
Amparo indirecto	84
Amparo directo	85
 <b>CAPITULO V</b>	
<b>LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO</b>	89
Sentencia ejecutoriada	92
Sentencias que niegan el amparo	94
Sentencias que amparan	94
Efectos de la sentencia de amparo	96
Ejecución de sentencia	100

**CAPITULO VI****INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO 110**

Incidentes en el juicio de amparo	116
Repetición del acto reclamado	120
Incidente de inejecución de sentencia	125
Cumplimiento sustituto	131
Recursos de queja y de reclamación	137
Recurso de queja	139
Recurso de inconformidad	143
Diferencias entre la queja y la inconformidad	145
Sanciones a las autoridades	146
Unidad de Gestión y Dictamen de cumplimiento de sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	151
Acuerdo general 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	152

<b>CONCLUSIONES</b>	157
<b>PROPUESTA</b>	164
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	168



## INTRODUCCION

La presente tesis tiene por objeto el proponer a título personal, una forma pragmática para que se lleve a cabo la ejecución de las sentencias dictadas en un juicio de garantías que tienen naturaleza administrativa.

En el primer capítulo hablaré de un poco de historia, tanto del origen nacional como internacional del juicio de amparo, así comprenderemos el porqué de su existencia y la necesidad inminente de esta figura jurídica protectora de los derechos individuales; así como también del marco jurídico que regula la institución del amparo.

Enseguida, se establecerán conceptos básicos que tienen relación con el desarrollo de la presente tesis, como aquéllos que rigen el juicio de garantías y el objeto que persigue; con este conocimiento el lector podrá tomar consciencia de la importancia que reviste la ejecución expedita y sin trabas de la sentencia de amparo, dado que el tema se encuentra vinculado con otros tan importantes como la paz social y, fundamentalmente, la salvaguarda de las garantías individuales con todo lo que ello implica.

Por ello, se hace un breve estudio de lo que es el juicio de amparo como medio de defensa de los gobernados, para hacer valer sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando las autoridades violan los derechos de los individuos con la emisión de actos administrativos.

Es necesario esclarecer qué es el acto administrativo, para llegar a precisar posteriormente, dentro de la clasificación de la gran gama de actos administrativos, cuales son susceptibles de ser combatidos mediante el juicio de

amparo.

Para acotar la materia de la que ha de ocuparse este trabajo, un apartado está dedicado a los actos administrativos, imponiéndose la necesidad de tratar, en general, qué debe entenderse como acto de autoridad administrativa.

El gobernado necesita de la autorización de diferentes dependencias de la Administración Pública, para poder llevar a cabo muchas de sus actividades y, es entonces cuando puede surgir la inconformidad con el resultado de sus gestiones ante dicha Administración, ya que pudieran verse socavados sus derechos constitucionalmente tutelados.

Se estudian los efectos de las sentencias de amparo, que resulten favorables al particular y la obligación a cargo de la autoridad responsable consistente en restituir al quejoso en sus garantías individuales violadas.

He visto en la práctica profesional, que en muchas ocasiones, los particulares obtienen sentencias favorables, en un juicio de amparo en materia administrativa, y se enfrentan a la ardua tarea de hacerlas cumplir ya que la autoridad responsable no corrige la situación que les provoca el agravio, aún cuando existe el mandato del juez de amparo.

Por ello, propongo en esta tesis la implementación de un procedimiento expedito, apoyado en la atribución de facultades ejecutivas a los jueces federales, para suspender al funcionario renuente, en tanto no se dé satisfacción al fallo constitucional; conservando la Suprema Corte la facultad para cesar y consignar a la autoridad omisa; propuesta que de ser adoptada, requeriría una reforma a la Constitución, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley de

Amparo.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO**

Para llegar al objeto de estudio de la presente tesis, será necesario primero que nada entender, los antecedentes históricos del juicio de amparo, para después entender el concepto del mismo y sobretodo, la finalidad que se pretende con él. Así, a continuación se tratará de hacer una breve relación de los distintos momentos históricos, tanto nacionales como extranjeros en que se fue planteando el juicio de amparo semejante al que hoy conocemos, hasta la institución vigente en nuestros días.

Desde la Constitución Federal de 1824, en su artículo 137, fracción V, se señalaba que la Suprema Corte de Justicia sería la encargada de revisar las infracciones cometidas a la Constitución y otras leyes, según lo previsto por la ley. La realidad es que nunca existió una ley reglamentaria que señalara sobre qué bases la Suprema Corte de Justicia pudiera revisar las mencionadas infracciones a la Constitución.<sup>1</sup>

La Constitución de 1836 también hace referencia a algo parecido a lo que hoy conocemos como amparo, al establecer una instancia judicial que denomina reclamo ante la Suprema Corte de Justicia, limitando dicho reclamo sólo en contra de la expropiación por utilidad pública.

Es hasta 1841 con la Constitución Política del Estado de Yucatán, elaborada por una comisión presidida por Manuel Crescencio Rejón, donde se hace referencia al amparo, el cual tendría por objeto el proteger a los habitantes de la entidad contra leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador, contrarias a la Constitución, así como contra funcionarios tanto administrativos como judiciales,

cuando violen las garantías individuales.<sup>2</sup>

En 1847 en el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, se reconoce, en el artículo 25, a los tribunales federales la facultad de otorgar el amparo a cualquier habitante de la República contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto federales como de los estados.

Es en 1857 cuando en su artículo 101, se llega a lo que hoy es nuestro artículo 103, es decir a precisar la protección de las garantías individuales de los gobernados contra leyes o actos de autoridad por un lado y, por otro la defensa de la autonomía de los estados de la federación contra actos de la autoridad federal o al revés, cuando los estados invadan la autonomía de la Federación.

El caso que nos ocupa en la presente es el primero, cuando el estado a través del poder judicial, da protección a los particulares contra los actos de autoridad.

Es así, entonces, que a partir de 1857 quedó claramente establecido que la Suprema Corte de Justicia, sería la encargada de velar por el respeto a los derechos fundamentales de cualquier persona, cuando éstos fueran atacados por cualquier autoridad. Fueron Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero quienes se encargaron de la crear la institución del juicio de amparo en nuestro país, tomando en cuenta lo que sucedía en Norteamérica.

### **El *Hábeas Corpus***

El *Hábeas corpus* surge como una declaratoria del parlamento Inglés que garantizaba los derechos de los individuos, no se concretaba a mencionar dichos derechos, sino que establece el procedimiento para hacerlos efectivos, tenía como objeto proteger la libertad personal contra toda detención arbitraria. Cabe señalar

además, que el *Hábeas corpus* contenía sanciones para las autoridades que rindiesen informes falsos o que no acataran los mandamientos judiciales de presentar a una persona aprehendida. Las sanciones podían consistir en multas, pudiendo el agraviado cobrar dicha multa.

Se puede decir que es un antecedente de nuestro amparo aunque en realidad todos los autores coinciden en que existe una gran diferencia entre el *Habeas corpus* anglosajón y el amparo que consagra nuestra Carta Magna. Debe ser así ya que en Inglaterra o en el derecho anglosajón no existe una Constitución como la nuestra, precisa y plasmada en un solo documento, los anglosajones basan su derecho en diversos estatutos y el *common law*.

El *Hábeas corpus* tiene como idea, más que la protección de los derechos individuales, el reclamo para defender la libertad personal contra las detenciones arbitrarias.<sup>3</sup>

Pero no obstante la diferencia que existe, ambas instituciones tienen en común el hecho de proteger las garantías individuales de las personas contra los actos de poder de la autoridad.

Sin embargo, la idea del amparo que hoy prevalece desde antes de la Constitución de Apatzingán en 1814, fue inspirada en el *Hábeas corpus*, el cual es citado textualmente en dicha Constitución de la manera siguiente: Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado y se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre Ley *Corpus Habeas* de la Inglaterra.<sup>4</sup>

### **Antecedentes en México**

Es en la Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad la América Mexicana, donde encontramos por primera vez en nuestro país, un capítulo conteniendo garantías constitucionales, haciendo mención de que siempre debían ser respetados por el poder público.

Sin embargo, en esta Constitución no se encuentra algún medio para hacer cumplir esos derechos, es decir, no se menciona ningún medio de defensa ante las autoridades, es una mera declaración de derechos.

En la Constitución de 1824 sólo se encuentran algunos preceptos aislados referentes a los derechos del individuo.

### **El vocablo Amparo**

El primero en utilizar el vocablo fue Manuel Crescencio Rejón en la Constitución de Yucateca de 1841, quien, según lo suponen la mayoría de los autores, trató con la palabra, de evocar a una institución que surgía con el objeto de proteger los derechos de los habitantes de ese estado en contra de las autoridades.<sup>5</sup>

A partir de entonces fue siempre utilizada, hasta la fecha la palabra amparo para referirse en cualquier texto legal, a la protección que el estado debe brindar a todos los gobernados.

Parece ser que no podría haber palabra más acertada, pues no hay duda de que la autoridad judicial otorga amparo a quienes así lo soliciten de acuerdo a nuestras leyes, protegiendo a los gobernados de cualquier acto injusto cometido por alguna autoridad. La autoridad judicial reconoce la violación a los derechos de dichos gobernados y es la encargada de detener cualquier acto de autoridad que caprichosamente pretenda violarlos.

## **Marco Jurídico**

Es claro que de acuerdo a nuestra Constitución, es del artículo 103 que se desprende la institución del juicio de amparo en los siguientes términos:

“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

Al leer el artículo podemos deducir que el legislador no pretendió solamente la protección de las personas, de los gobernados, sino también, faculta a los tribunales federales para que éstos resuelvan conflictos entre estados o con los estados con la intervención de los juzgados federales.

Sin embargo, aunque al amparo podrá acogerse cualquiera de los mencionados en el artículo antes transcrito, es en la fracción I, que se encuentra el verdadero significado de la institución del amparo. Desde luego, que aunque no lo dice así, el amparo puede solicitarse contra toda gama de leyes tales como reglamentos, tratados internacionales, etc. y, aunque tampoco se especifica, el amparo puede solicitarse no sólo cuando se violan las garantías individuales, sino cualquier derecho reconocido tanto en leyes federales como locales, a cualquier gobernado. Existen casos muy específicos en que no procederá el juicio de amparo como por ejemplo, cuando se trate de decisiones de autoridad que tengan un carácter



político.

Tal afirmación se apoya con las siguientes tesis jurisprudenciales:

**“REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.”

*Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Tesis: P. LXIII/99. P.13.*

El amparo será procedente contra cualquier acto de autoridad (proveniente de cualesquiera de sus tres órdenes de gobierno y tanto a nivel federal como estatal y municipal) que viole cualquier tipo de derecho de los individuos del país, no de los ciudadanos, aunque dicha violación no sea de las llamadas **garantías individuales**.

Es oportuno señalar que con motivo de la reforma constitucional de diciembre de 1994, con efectos a partir de 1995, compete al Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial, resolver las controversias y acciones que tienen como sustento un

derecho político.

Será preciso apuntar que el amparo fue creado a favor de los individuos, de las personas que habitan un país, ya sean éstas físicas o morales. Ninguna autoridad podrá solicitar, argumentando violación a sus garantías o derechos fundamentales, el amparo de la justicia federal. Al respecto existe una tesis del Quinta Época que menciona la que la Nación no puede actuar como quejoso, es decir, no puede solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal y que a la letra dice: NACIÓN, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO A NOMBRE DE LA. De lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal, y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que para la procedencia del juicio de garantías, es necesario que quien lo promueva, sea capaz de gozar de tales garantías, y por más que la nación sea una entidad jurídica, no puede equipararse al individuo, en lo que se refiere a los derechos protegidos por la Constitución Federal. Esta protege los derechos fundamentales del individuo, contra las arbitrariedades de los diversos órganos del poder público, y con el objeto de mantener intactos esos derechos, instituyó el juicio de garantías. En tales condiciones, se desvirtuaría el primordial objeto de dicho juicio, si se llegara al extremo de equiparar el Estado a una entidad individual que fuere susceptible de sufrir la violación de los derechos que garantiza nuestro pacto Federal. En consecuencia, si la nación promueve juicio de garantías, éste adolece de la causa de improcedencia, que prevé el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.<sup>6</sup>

El Estado no goza de garantías individuales por lo que no podrá promover un juicio de amparo y, por lo tanto, todo amparo que pretenda promover la Nación será improcedente de acuerdo a la propia Ley de Amparo. Si se aceptará lo contrario, se estaría desvirtuando la institución del amparo ya que ésta fue creada expresamente para proteger los derechos de los individuos contra los actos del

estado. La intervención de la justicia federal, será para resolver conflictos entre los estados o entre estos y la federación, como impartidora de justicia pero no otorgando propiamente el amparo de la justicia federal.

En este punto es preciso apuntar de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Amparo que las personas morales públicas como lo son los organismos descentralizados y centralizados, están legitimados para promover juicio de amparo, en el carácter de quejoso, cuando resientan un acto de autoridad que afecte derechos patrimoniales de los que sean titulares.

Resumiendo, es necesario apuntar que si bien el amparo es una institución vigente gracias a que así lo reconoce nuestra Constitución, también habrá que reconocer que el amparo existe no como un favor del Estado hacia los gobernados, sino como una declaración que obedece a la naturaleza del ser humano. Por ello, el primerísimo origen del amparo, es de tipo ético, inherente a la naturaleza humana y el Estado a través del derecho debe respetar los principios que rigen la naturaleza humana, tutelando a través de las leyes por él expedidas, la libertad de acción que tienen *per se*.

No sería posible, por otro lado, que el Estado regulará la vida de las personas y reconociera cuantos derechos le son inherentes, si no hubiera, además un medio para proteger dichos derechos y así constituir un verdadero régimen de derecho a fin de que el propio estado pueda llevar a cabo uno de los fines que le son encomendados que el de realizar la justicia y consolidar la dignidad humana. El medio para proteger los derechos es la institución del amparo.

Podemos afirmar, entonces, que la institución del amparo no sólo es un derecho que consagra nuestra Constitución sólo porque alguien tuvo la visión de hacerlo,

sino que el juicio de amparo también un origen histórico y ético, político y social.

Para concluir lo hasta aquí comentado, cualquiera que sea el destino del amparo... para confirmar nuestra fe en la sentencia judicial que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad.<sup>7</sup>

Como el tema de esta tesis es precisamente la ejecución de las sentencias de amparo, no basta con saber y entender y aplaudir la institución del amparo tan bellamente plasmada en nuestras leyes, de nada servirá obtener una sentencia favorable, recibir de la autoridad un documento que diga: **la justicia de la unión ampara y protege...**, si todavía el camino es largo por recorrer en muchos casos, en que es necesario obligar a la autoridad administrativa a que cumpla con la sentencia.

Desde un punto de vista pragmático, habrá que mencionar también el artículo 107 de la Constitución, siendo éste el que regula de manera general el procedimiento del juicio de amparo y las bases sobre las cuales habrá de plantearse la petición de dicho juicio a la autoridad judicial y además, la forma en que la autoridad habrá de resolver las solicitudes que se le presenten y qué autoridad habrá de resolverlos en cada caso.

Como se estudiara mas adelante, el procedimiento del juicio de amparo requiere de un conocimiento preciso y muy amplio de la materia. Que aunque la institución es muy generosa en muchos casos, precisamente por el objetivo que persigue, es necesario cumplir con ciertos requisitos, de acuerdo a la Constitución y a la ley que regula la materia para solicitar y obtener el amparo de la justicia federal.

Cabe mencionar, que si bien la Ley de Amparo es la reglamentaria de los artículos

103 y 107 constitucionales, como ya se expuso antes, también existe como ley supletoria como el mismo artículo 2 de la Ley de Amparo lo menciona, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Jurisprudencia y tesis de tribunales colegiados. Todas estas disposiciones servirán de base para la substanciación y decisión del juicio de amparo en nuestro país.

## CITAS:

- <sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 35ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 116.
- <sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 286.
- <sup>3</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús. Introducción al Amparo. 2ª. Edición. México. Editorial Noriega. pp. 122 y 123.
- <sup>4</sup> Fix Zamudio, Héctor. Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos. Editorial Miguel Angel Porrúa. p. 19.
- <sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 134.
- <sup>6</sup> IUS 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXIV, Segunda Parte. p.p. 2429-2430.
- <sup>7</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 35.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### **El Estado. Finalidades Sociales.**

Para que el Estado pueda llevar a cabo sus finalidades sociales, motivo por el cual se justifica su existencia, divide para su ejercicio, el poder supremo en legislativo, ejecutivo y judicial, tal y como lo señala el artículo 49 de nuestra Constitución.

Referente a la **división** del poder del Estado, si se parte de la unidad del poder del Estado puede aceptarse sólo una distribución de funciones en órganos diferentes pero nunca una separación que opere, con límites precisos y definitivos una delimitación absoluta de las funciones.<sup>1</sup>

Cabe mencionar en este momento, que la idea de una distribución del poder no es casual, que obedece a una razón histórica y a una doctrina adoptada por el legislador con la intención de que con dicha división se logre un mejor control del poder, una limitación a los que ostentan el poder e impedir el abuso de los gobernantes. Aunque es la ley, la Carta Magna la que delimita la actividad de las autoridades, cualesquiera que éstas sean, la división del poder es anterior, cada una de las partes en que está dividido tiene bien delimitada su tarea de gobierno y es con ello que, se contiene la actuación de todos y cada uno de ellos.

En nuestro país desde 1857 se conserva la redacción actual del artículo 49 Constitucional, pero es desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 que se habló de El Supremo Poder de la Federación, el cual se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo que éstos se reunieran en una sola persona o corporación, o bien, que el Legislativo se depositará en una

sola persona.

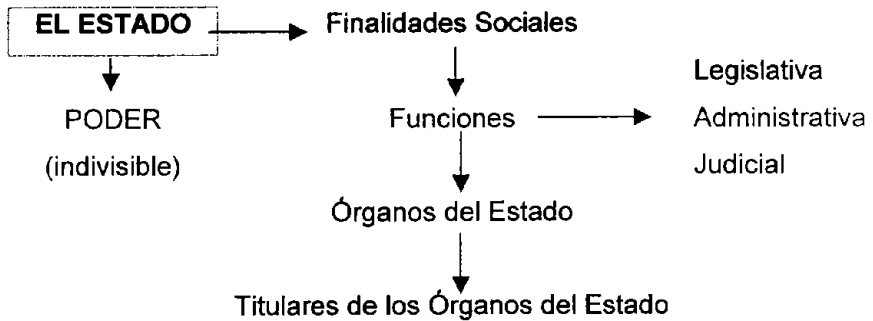
Doctrinalmente, alrededor del mundo, la idea de la división de poderes surgió con Montesquieu, quien distinguió las tres clases de funciones con la finalidad de impedir el abuso del poder. Con él surgió la división tripartita, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos con funciones específicas.<sup>2</sup>

Nuestra Constitución consagra la división de poderes tal y como la concibió Montesquieu, quienes tienen sus funciones específicas y claras de acuerdo a lo que establece la misma Constitución. Sin embargo, los poderes pueden participar entre sí y realizar en algunos casos, es decir, realizar tareas que corresponden originalmente a algún otro. También se puede dar el caso, en que uno de los poderes prevalece sobre los otros dos, según el artículo 29 constitucional cuando se dé una situación que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. Según el artículo 49, se confieren facultades extraordinarias cuando se da el caso del artículo 29, es decir, cuando se suspenden las garantías individuales. Pero el caso de suspensión de garantías individuales es extraordinario y casi remoto y, en todo caso, debe determinarse por los mismos tres poderes. La división de poderes tiene como objeto el evitar el abuso de poder al no estar depositado en una sola persona y permitir un control recíproco.

Habrá que plantear de una vez, que en realidad no hay una división del poder del Estado, lo que en realidad sucede es que para lograr sus finalidades sociales, el Estado debe de distribuir dicho poder según las diferentes funciones que debe desempeñar como tal; dichas funciones (legislativas, administrativas y judiciales) serán llevadas a través de diferentes órganos, los cuales tienen diferentes titulares. Es decir, el Estado se vale, de personas físicas para llevar a cabo sus



diferentes funciones y ejercer su poder supremo con el único objeto de alcanzar los fines estatales, a mayor explicación:



Lo realmente importante en esta tesis, es la función ejecutiva del Estado, en quien recae la Administración Pública. En nuestro sistema republicano, es en el presidente de la República en quien recae esta función, quien a través de las personas que él nombra, llamadas en su conjunto gabinete, regula y controla en forma pragmática, muchas de las actividades de los gobernados.

Según el artículo 80 de nuestra Constitución, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho poder Ejecutivo reside únicamente en una sola persona, quien elige a otras personas para el despacho de las diferentes materias necesarias y a quien se les llama gabinete, a fin de llevar a cabo la Administración Pública.<sup>3</sup>

Es entonces, es en el Presidente de la República, en quien recae la función del Estado que se denomina Ejecutiva o Administrativa y es en el artículo 89 constitucional en donde se resumen las tareas que deberá llevar a cabo el presidente de la República como representante del Poder Ejecutivo.

La fracción I del artículo 90 señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa, su exacta observancia.

Resumiendo hasta lo aquí expuesto en este Capítulo, vemos que la función del Estado en materia administrativa recae en el Poder Ejecutivo, quien a su vez está representado por el Presidente de la República, quien auxiliándose de otras personas elegidas por él mismo (aunque en ocasiones con aprobación del Senado), como veremos un poco más adelante, llevan a cabo la ejecución de las diferentes leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Es pertinente señalar que la ejecución de esas diferentes leyes no es sólo eso, es decir, no lleva a cabo el Ejecutivo su tarea aplicando las leyes nada más, la tarea del Ejecutivo es muy extensa y, como la palabra lo dice, se trata de Administrar, como en un principio fue surgiendo la idea de la Administración, a fin de concentrar en algunas personas la riqueza y distribución de los bienes del Estado con el crecimiento de la población y su territorio mismo, tuvo que recaer en una persona la tarea de organizar a todos los individuos que formaban parte de un Estado, sea cual fuere la forma de éste.

La función del Estado se lleva a cabo a través del poder público que ostentan los servidores y empleados del mismo Estado, quienes tienen la tarea de alcanzar los objetivos de dicho Estado.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se establecen las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Según el artículo 1 de dicha Ley, la Administración Pública puede ser centralizada, descentralizada o empresas de participación estatal. Además, de la administración pública paraestatal que se compone de: instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y los fideicomisos.

### **La Autoridad Administrativa**

Como se ha visto, la autoridad administrativa es el llamado Poder Ejecutivo, pero ahora analizaré en que consiste esa autoridad en relación con los particulares a nivel federal, ya que no he olvidado que existen autoridades estatales y municipales también.

Las autoridades administrativas tienen injerencia en muchas actividades en que participan los individuos, no sólo en las funciones de policía, servicios públicos, etc. Tienen injerencia en actividades tales como el comercio, la agricultura, turismo, vivienda, salud, etc. Por ello, es preciso examinar el artículo 89 constitucional a fin de plantear primero, cuales son las facultades del presidente de la República, el que tiene a su cargo la Administración Pública, tal y como se describe enseguida.

A las facultades y obligaciones atribuidas al presidente, se les puede clasificar de la manera siguiente:<sup>4</sup>

- I. Facultades para la promulgación y ejecución de leyes, previstas en la fracción I:
  - a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada, y
  - b) Ejecutar las leyes, o sea, convertir los mandamientos legislativos

en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo. Además, se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

Respecto a la promulgación de leyes, esta facultad es muy amplia y da al ejecutivo la oportunidad de diferir su promulgación o ejecución en caso de no estar de acuerdo.<sup>5</sup> Es más, el ejecutivo puede lograr que una ley dada para una situación determinada, no logre su objetivo por el atraso consciente del ejecutivo en promulgarla o en ejecutarla. El presidente incumple con una obligación constitucional, en el caso de no llevar a cabo la publicación de una ley expedida por el legislativo, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo y, en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y por tanto, tiene responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional.<sup>6</sup> Pero en resumen, el presidente interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de una ley.

- II. Facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII, las que ejerce:
  - a) Libremente, al designar secretarios del despacho y otros altos funcionarios, pues como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que puede seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación, y
  - b) Con aprobación del Senado: procurador general de la República,

agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte.

c) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidos en la fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables (fracción V).

- III. Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación. La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando (el del jefe de Estado mexicano, quien tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional). Por ello, las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

La facultad que tiene el presidente de hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior siempre y cuando respete los derechos humanos. Asimismo, el presidente tiene la facultad de solicitar la suspensión de las garantías individuales según la situación crítica del país, requiriendo la intervención del Congreso. También se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente.<sup>7</sup>

- IV. Facultades en materia de política internacional. El presidente de la República representa ante las demás naciones, al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. A él le corresponde designar, con aprobación del Senado, a los embajadores, ministros, agentes

diplomáticos y cónsules generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Asimismo, recibe las "cartas credenciales" de otros Estados.

- a) Otorgar expresamente la dirección de la política exterior al presidente de la República.
- b) Los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado.
- c) La obligación de conducir la política exterior debe someterse a siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y, la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El presidente tiene la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas, con las siguientes atribuciones: representar al país hacia el exterior, reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros, decidir la ruptura de relaciones, celebrar las alianzas, realizar las declaraciones de política internacional y determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.<sup>8</sup>

V. Otras facultades del Ejecutivo son:

- a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente;
- b) El Ejecutivo, debe prestar al Poder Judicial, ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas;
- c) Como el interés nacional debe prevalecer sobre el posible interés particular, podrá el presidente, habilitar puertos y

establecer aduanas marítimas y fronterizas.

- d) Conceder indultos a los presos sentenciados por delitos que son de la competencia de los tribunales federales.
- e) Conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar el esfuerzo individual realizado.

Como podemos deducir de lo antes transcrito y de todas las leyes que regulan la actuación de la Administración Pública, el presidente tiene las facultades mayores y más importantes para llevar a cabo la función de gobierno que tiene el Estado.

### **La Administración Pública**

La Administración Pública, como ya vimos, se identifica con el Poder Ejecutivo, en el marco de la división de funciones para el ejercicio del poder supremo del Estado. Es entonces, parte del poder del Estado pero en movimiento, es decir, es la función que lleva a cabo el Estado a través del ejercicio de su poder. Es la función de administrar del Estado dentro del marco jurídico previamente establecido con el único objeto de alcanzar el bienestar común, a través del cual, se alcanza también el bien de cada individuo dentro del Estado.

Es preciso señalar en este momento, que es el Derecho Administrativo el que regula la actividad de administrar del Estado, como se verá más adelante la variedad de actos emitidos por la autoridad administrativa son muy diversos, sin embargo, se tratará de actos administrativos siempre que el Estado actúe como persona pública.

El derecho administrativo pertenece a la rama del derecho público y a diferencia

del derecho privado, aun cuando el Estado, al emitir diferentes especies de actos, puede actuar bajo formas públicas o privadas.

En principio, todos los actos del Estado son de derecho público, pero puede suceder que el Estado realice actos cuyo objeto sea privado, asumiendo la condición de persona jurídica privada y, sus actos deberán estar sujetos al derecho civil o mercantil. Mientras el Estado actúa conforme a las atribuciones conferidas a él como tal, su actuación será regulada por normas de derecho público.

En pocas palabras la diferencia entre derecho público y privado consiste en que el derecho público se distingue del privado porque mientras el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo sólo se refiere al interés de los particulares.<sup>9</sup>

En resumen de lo hasta aquí expuesto, es preciso comentar entonces, a fin de precisar el marco de la actuación de la autoridad administrativa, lo que es el Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del llamado Poder Ejecutivo.

El Derecho Administrativo se relaciona con otras ciencias y ramas del derecho que proporcionan a la Administración los elementos necesarios para organizar y encaminar su actividad en las diversas tareas que al Estado se encuentran encomendadas.<sup>10</sup> La actividad de la Administración Pública es muy amplia y variada, por lo que es importante una adecuada regulación jurídica.

Para llevar a cabo la función administrativa, la Administración Pública debe organizarse de tal forma, que pueda desempeñar dicha función de la mejor



manera posible, para ello, dice el artículo 90 de nuestra Constitución que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

Podemos distinguir entonces, las siguientes formas de organización de la administración pública:<sup>11</sup>

- Centralizada
- Desconcentrada y
- Paraestatal, que puede ser a su vez: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Las funciones de las personas que llevan a cabo la Administración Pública están reguladas por: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales principalmente.

### **Autoridad Centralizada**

Todos los órganos que la integran dependen directamente del titular del poder Ejecutivo.

La autoridad Centralizada es la que tiene la representación de la Administración Pública Federal a través de organismos descentralizados y que llevan a cabo su función federal independientemente del lugar en donde se encuentran desempeñando sus funciones.

Dentro de la Autoridad Centralizada se encuentra la delegación y la desconcentración administrativa.

Se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los

superiores de la Administración. Esta encabezada por el presidente de la República, los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el Procurador General de la República.

Como ya dijimos antes, el presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo (artículo 80 constitucional), a quien además se le atribuye una función política que no es materia de nuestro estudio. El presidente es la cabeza de la Administración Pública.

El presidente de la República cuenta con las unidades respectivas además de las de asesoría y otras de apoyo técnico.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualmente existen 18 secretarías de estado, cada una de las secretarías o dependencias están encabezadas por un secretario, o bien, existen los órganos descentralizados encabezados por su titular que es nombrado por el Presidente de la República. Estos funcionarios públicos son los encargados de ejecutar las leyes y reglamentos que correspondan a su ámbito de competencia con el acuerdo del Presidente de la República. Su función está determinada en principio, por el artículo 90 constitucional.

A continuación enumeraré las secretarías de Estado en razón de que dependiendo de la función que desempeña cada una, afectan en mayor o menor medida la vida de los particulares y es entonces cuando puede llegar a surgir la violación a las garantías individuales, el consecuente juicio de amparo, eventualmente la sentencia favorable y la ejecución de la misma:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional

- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

Además existen comisiones o consejos intersecretariales como apoyo a ciertos sectores.

Desde mi punto de vista, algunas de las Secretarías tienen, por sus propias funciones, mayor injerencia en la vida de los particulares y por ello, serán susceptibles de verse obligadas, en un momento dado, a obedecer a la autoridad judicial tal y como se verá más adelante.

A su vez los secretarios, se auxilian de los subsecretarios, oficiales mayor, directores, subdirectores, etc., de acuerdo al reglamento interno de cada dependencia. La función de todos estos funcionarios o empleados públicos está debidamente reglamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento interno de cada una de las dependencias antes mencionadas.

El artículo 92 de la Constitución señala que todos los reglamentos, decretos,

acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.<sup>12</sup>

Al hecho de la firma antes mencionada, se le conoce doctrinalmente como refrendo, figura sobre la cual existen muy diversas teorías que no tocaremos en esta tesis, sin embargo, es preciso dejar claro, lo que significa el refrendo dentro la función administrativa:

Con el refrendo, los secretarios de Estado que son los que más conocen de su ámbito de competencia, se hacen responsables de lo que firma el Presidente de la República, no es como se podría pensar, una limitación al poder del Presidente, sería absurdo pensar en ello, dado que es el Presidente quien tiene la facultad de nombrar y remover libremente a cualquier miembro de su gabinete, sea Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo.

Dentro de este contexto, sin el refrendo, el mismo artículo 92 prevé que la resolución del Presidente no sea obedecida y, en este sentido, el refrendo es el cumplimiento a una formalidad establecida por la Constitución.

Para mayor claridad acerca del refrendo, citaremos la siguiente tesis de la Suprema Corte:

**“ACUERDOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA NO ESTA OBLIGADO A SANCIONARLOS.**

De una interpretación armónica de los preceptos constitucionales y legales que regulan las relaciones de los actos jurídicos entre el presidente de la República y los secretarios de Estado, a efecto de que adquieran obligatoriedad y validez jurídica; no existe disposición

alguna relativa a que los acuerdos emitidos por un secretario de Estado requieran ser sancionados por el titular del Ejecutivo Federal, como sucede en el caso contrario, según se desprende del artículo 92 de la Constitución General de la República, en lo que la doctrina ha denominado **refrendo ministerial**, aplicado para los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente que deben estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que es asunto correspondiente, y sin este requisito no serán obedecidos. De las atribuciones señaladas en el artículo 89 constitucional y del resto de los preceptos que integran ese cuerpo fundamental de normas no existe uno solo de la Administración Pública Federal, por lo que ante la ausencia de tal disposición es incorrecto pretender que este requisito formal como condición para ese tipo de actos."

*Novena Época. Primera Sala. tesis 1ª. XXXV/97, p. 54.*

Lo único que cabe comentar respecto a la tesis anterior es que, el presidente no tiene que sancionar los actos de los secretarios de Estado, pero los secretarios de Estado sí deben de llevar a cabo, según sus funciones el refrendo de los actos presidenciales, derivada del artículo 92 constitucional.

Para mayor abundamiento, se transcribe otra tesis jurisprudencial:

**“REFRENDO DE REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. NO CORRESPONDE OTORGARLO AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN CUANDO SÓLO LE COMPETE REALIZAR SU PUBLICACIÓN.**

El análisis sistemático de diversos criterios emitidos por este alto tribunal en interpretación de la facultad conferida a los secretarios de Estado por el artículo 92 de la Constitución, conduce a establecer que el refrendo del decreto promulgatorio de las leyes difiere del otorgado a los reglamentos administrativos, en razón de que el primero autoriza la orden de publicación de la norma legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 72, inciso a), de la Carta Magna, mientras que el refrendo del ordenamiento reglamentario se refiere a la materia sustantiva de regulación desarrollada por el presidente de la República, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Por tanto, si un reglamento no aborda de modo esencial alguna de las

atribuciones legales a cargo del secretario de Gobernación, la sola publicación de la norma en el Diario Oficial de la Federación no es motivo para estimar que le corresponda otorgar el refrendo relativo, dado que dicha actividad publicitaria no guarda relación alguna con la materia sustantiva de sus disposiciones.

*Novena Época. Segunda Sala. Tesis 2ª. CIV/97. p. 411.*

Con la anterior tesis, sólo se refuerza la idea de que el refrendo del titular del despacho correspondiente es indispensable en todo acto administrativo emitido por el Ejecutivo Federal a fin de que éste surta todos sus efectos cuando se trata de la materia del secretario de Estado correspondiente.

Como vimos en párrafos anteriores, el Secretario de Estado se auxilia de subsecretarios, directores generales, directores, subdirectores, etc., a quienes puede delegar las facultades que le son conferidas por ley, a excepción de las que por la misma ley, deben ser ejercidas directamente por ellos.

De conformidad con el artículo 19 de Ley Orgánica, el titular de cada dependencia expedirá los manuales de organización, procedimientos y servicios al público, con la información detallada sobre sus atribuciones, estructura y funciones de las unidades administrativas, los niveles jerárquicos, así como los sistemas de comunicación y coordinación, y los grados de autoridad y responsabilidad. Dichos manuales deberán mantenerse permanentemente actualizados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

También, por otro lado, al frente de cada Departamento Administrativo, habrá un jefe de departamento que se auxiliará en sus funciones por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa y los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales, y que las

facultades que originalmente corresponden al Jefe del Departamento pueden ser delegadas en los funcionarios inferiores salvo aquellas que por ley o reglamento deban ser ejercidas precisamente por el titular.

La Procuraduría como dijimos anteriormente, también forma parte de la Administración Pública Centralizada, es decir, depende directamente del presidente tal y como lo prevé la Constitución en su artículo 102 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º. Tiene su propia estructura jerárquica como las otras unidades administrativas, ya que igualmente se compone de subprocuradores, oficial mayor, contralor interno, direcciones y delegaciones estatales.

Cabe señalar en este punto, de manera breve, cuáles son las funciones que lleva a cabo la Procuraduría, que son más bien de carácter jurisdiccional que administrativo aunque también tenga a su cargo funciones de carácter político, su principal función es la de ser titular de la acción penal además de intervenir en los procedimientos judiciales cuando la Federación sea parte interesada.

Poco más adelante hablaré de los servidores públicos señalándolos de una manera más precisa como los actores de la Administración Pública.

### **Autoridad Desconcentrada**

Es una forma más de la organización de la administración pública. Las autoridades desconcentradas forman parte de los órganos centralizados (secretaría de Estado, departamento administrativo o Procuraduría) y no tienen personalidad jurídica propia pero sí libertad de actuación de acuerdo a sus propias funciones.

Para llevar de la mejor forma, sus funciones tienen cierta autonomía técnica y funcional. Son creados por la propia ley, reglamento, decreto o acuerdo presidencial o del Congreso (artículo 73 fracción XXX, 90 y 89 fracción I constitucionales) con el objeto de que la autoridad esté presente no sólo en la capital del país sino en cualquier estado de la República y dar una mayor y mejor atención a los particulares.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 17, reglamentaria del artículo 90 constitucional, se prevé que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Los órganos desconcentrados se encargan de asuntos más específicos que los que atienden la secretaría de Estado de la que dependen, y por ello, puede decirse que su función administrativa es atender asuntos más concretos y también auxiliar al órgano centralizado del que dependen.

Puede suceder que el órgano centralizado ceda a un órgano desconcentrado algunas de sus funciones para que éste las lleve a cabo dentro del ámbito de su propia competencia. No se trata de una delegación de funciones ya que no es el titular del órgano centralizado quien delega a otro sus funciones, sino el órgano superior jerárquico a otro órgano que depende de él pero con su propio ámbito de competencia. Puede suceder que se cree un órgano desconcentrado para atender los asuntos de competencia de una secretaría de Estado por ejemplo, en otro Estado de la República y entonces el órgano desconcentrado tendrá



competencia dentro de un determinado Estado.

Como ejemplos de órganos desconcentrados: Instituto Nacional de Bellas Artes, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional del Deporte, Instituto Politécnico Nacional, Comisión Nacional de Valores y el Hospital General.

### **Autoridad Paraestatal**

Son órganos del gobierno descentralizados que no dependen directamente del presidente de la República. Tienen personalidad jurídica propia pero forman parte de la Administración Pública Federal. Las autoridades paraestatales pueden ser: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Se distinguen entre sí en virtud del tipo de normas que los crean y rigen. Están regulados por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento.

### **Organismos Descentralizados**

Son organismos que aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada y que la descentralización consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.<sup>13</sup> Deben diferenciarse de los órganos descentralizados que llevan a cabo una tarea política.

El artículo 45 de la Ley Orgánica dice que son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Llevar a cabo determinadas funciones de carácter técnico que le corresponden al Estado, diferenciando dichas funciones técnicas de las políticas por ejemplo.

Su objeto es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A continuación citaré algunos de los órganos descentralizados que existen en la actualidad:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Caminos y Puentes Federales
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Banco de México

### **Empresas de Participación Estatal**

Se encargan de la producción o distribución de bienes o servicios de naturaleza económica. Llevan a cabo tareas industriales y comerciales que bien pueden ser financieras, de comunicaciones o energéticas que corresponderían al Estado. Se separan, como ya dijimos de la autoridad jerárquica del Estado y tienen mayor

libertad de actuación con la finalidad de dar un mejor servicio a la población. Habrá una empresa pública cuando el Estado, cree un ente para realizar una función administrativa, cuando el Estado produzca o distribuya satisfactores económicos.

Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio (los recursos se los proporciona el Estado), no tienen relación jerárquica con el poder Ejecutivo pero si están controlados por el Estado y su finalidad es la de satisfacer las necesidades de la sociedad sin fines de lucro. Como las empresas privadas pueden tener la forma jurídica de una sociedad civil, sociedad anónima, de responsabilidad limitada, etc. y, ser de capital variable.

Algunas de ellas son: Banco Nacional de Comercio Exterior, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Productora e Importadora de Papel, Transportación Marítima Mexicana, etc.

### **Fideicomiso Público**

De acuerdo a nuestra legislación (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), el fideicomiso es una figura jurídica mediante la cual una persona afecta ciertos bienes a la realización de un fin lícito, cuya gestión encarga a una institución fiduciaria. También dice la mencionada Ley que sólo las instituciones expresamente autorizadas para ello, tienen la personalidad para llevar a cabo un fideicomiso.

Sin embargo, existen los fideicomisos públicos, que tienen ese calificativo de acuerdo a la persona que los constituye, en este caso, el Estado (la Administración Pública). Estos fideicomisos públicos, como todos los demás tiene como objeto la realización de un fin lícito determinado, recibiendo los beneficios de

la realización del fin, los gobernados. Esos fines lícitos deben consistir en tareas prioritarias para la sociedad.

Así el fideicomitente siempre será el gobierno con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Un ejemplo de un fideicomiso público es Fonatur.

### **Actos de Autoridad**

Después de todo lo que hasta aquí he expuesto, será fácil tener una idea de lo que es un acto de autoridad, de autoridad administrativa, por lo que analizaré de forma breve este tema.

El acto administrativo es un acto unilateral emanado de la autoridad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva de los particulares, debiendo tener en cuenta el interés general.<sup>14</sup>

Cabe señalar en este punto, una tesis aislada respecto a lo que debe de entenderse por acto de autoridad de acuerdo a las circunstancias actuales en las que debe actuar la autoridad administrativa:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como

individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”

*Novena Epoca. Tesis aislada del Pleno de la SCJN. Tomo V. tesis P.XXVII/97, pág. 118.*

Si bien en la tesis antes citada, la Suprema Corte habla de las autoridades

paraestatales atendiendo al momento en ésta tesis fue publicada, en la actualidad no hay ninguna duda de que las autoridades paraestatales son autoridades administrativas, como parte de la Administración Pública y por ello, los actos que de ellas emanan son actos de autoridad emitidos de manera unilateral que pueden afectar a los particulares pues tienen que ser acatados por ellos.

Por último en relación con lo anterior, de acuerdo a la jurisprudencia, se entiende por autoridad para efectos del amparo como responsable de un acto que provoca el juicio de amparo según la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha elaborado el siguiente concepto de autoridad, el cual aparece publicado en los diversos Apéndices al Semanario Judicial de la Federación, como jurisprudencia y que hasta hace poco tuvo una apariencia de validez porque el pleno de la Suprema Corte de justicia decidió interrumpir la que aparecía publicada como tal, a sabiendas de que posiblemente nunca lo había sido. Aunque ya fue expresamente interrumpida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que, por lo tanto, ya no posee ni siguiera la apariencia de validez, es, sin embargo, detenerse en su análisis, pues además del indudable interés teórico que tiene el tema, la tesis que la interrumpió no tiene el carácter de jurisprudencia, sino hoy día constituye tesis aislada; para que sea jurisprudencia falta su reiteración en los términos de la ley de amparo. Por lo tanto, aún no es obligatorio el nuevo criterio y jueces de distrito y magistrados de circuito podría preferir el anterior criterio de la supuesta jurisprudencia que se interrumpió. Es por ello que resulta necesario demostrar que el criterio de la tesis que se abandona es equivocado, la cual es del tenor siguiente: Autoridades. Quiénes lo son. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.<sup>15</sup>

## **Acto Administrativo**

El acto administrativo es un acto jurídico de derecho público, el cual está sujeto a un marco jurídico llamado Derecho Administrativo, como ya se explicó anteriormente que la toda la actividad de la autoridad administrativa está regulada por el Derecho Administrativo mismo que debe sujetarse al marco constitucional.

No todas las actuaciones gubernamentales son actos jurídicos, para el efecto que se pretende estudiar en la presente tesis, sólo aquellos actos que como se menciona en el párrafo anterior, crean, reconocen, modifican, transmiten o extinguen una situación jurídica de los gobernados, es decir, aquéllos que de alguna forma interfieren en ciertas actividades de los particulares.

Habrá que distinguir: 1. Los actos políticos del gobierno; 2. Los actos emanados de órganos legislativos o judiciales, aunque tengan un contenido administrativo; 3. Los actos de los administrados, aunque produzcan efectos jurídicos conforme al derecho administrativo.<sup>16</sup>

Es importante, distinguir entre el acto administrativo y el acto de administración. El primero es parte del objeto de esta tesis, el segundo puede ser cualquier tipo de acto emanado de los funcionarios públicos que forman parte de la administración pública pero que no producen efectos con relación a los particulares, son sólo actos con efectos internos entre dichos funcionarios, no interfieren en las actividades de los gobernados.

La administración pública, en su actuación unilateral de ejecución de leyes, produce efectos jurídicos que se traducen en derechos u obligaciones para los gobernados, dentro del principio de legalidad emanado de la Constitución Política

y de las diversas leyes que de ella se derivan y con dicha actuación, regulan las actividades de los particulares.

Así es que todo acto de la autoridad debe estar apegado a la ley fundamental, ya que de lo contrario podrá ser atacado mediante el juicio de amparo. En afirmación de lo anterior, se transcribe lo siguiente:

**“ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.**

De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomando en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.”

*Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Julio de 2000. Tesis 2ª./J. 61/2000. p. 5.*

En 1994 entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde se establece que será aplicable a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal ya sea centralizada o paraestatal, excluyendo



sólo la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

El artículo 3 de dicha Ley Federal señala los elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Derogado)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana.
- XI. (Derogado)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia

específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El mencionado artículo hace cuenta tanto de los requisitos formales como de los elementos esenciales de todo acto administrativo en general.

### **Elementos del Acto Administrativo**

No obstante lo antes mencionado es pertinente señalar los elementos que debe reunir el acto administrativo según la doctrina:

**Sujeto.** Es la autoridad administrativa, el funcionario público que en ejercicio de sus funciones externa la voluntad del Estado, produciendo consecuencias jurídicas para los gobernados.

**Manifestación de voluntad.** Es la decisión unilateral, que de manera libre expresa el funcionario público de acuerdo a su competencia.

**Objeto.** Es el crear, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica particular. Dicho objeto debe ser lícito y determinable, además de ser expedido de acuerdo a las facultades conferidas por la ley al servidor o funcionario público.

Forma. Es la expresión del acto administrativo, la cual, debe ser por escrito y contener los elementos mínimos necesarios tales como fundamentación y motivación, así como el nombre de la persona a quien va dirigido, la fecha y la firma del funcionario público.

Con lo anterior, se desprende que generalmente los actos administrativos son expresados en forma escrita.

Finalidad. Puede ser muy variada, según el tipo de acto de que se trate, pero el objetivo final debe ser el bien común, el interés público.

La finalidad depende de lo que da origen a la acción de la autoridad administrativa, es decir, si hubo de por medio una petición a la autoridad por parte del particular o bien si ésta actuó sólo en el ámbito de sus funciones sin que medie petición o promoción alguna por parte de los particulares, como se verá en el apartado inmediato siguiente, respecto a un acto administrativo en general y una resolución administrativa.

### **Resoluciones Administrativas**

Se ha querido hacer la distinción entre un acto administrativo general, de una resolución administrativa en cuanto a que el acto puede producir efectos para todos los gobernados, es general y, una resolución de la autoridad administrativa es el resultado de una secuencia de actos que tienen un objetivo final que recae sobre una persona o personas determinadas.

La resolución es el resultado de un proceso administrativo, el cual debe cumplir con todos los requisitos que para el acto administrativo en general, se han señalado anteriormente. El acto administrativo requiere de una serie de

formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta de acuerdo con las normas legales. Continúa el maestro diciendo que los procedimientos judicial y administrativos están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares, cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.<sup>17</sup>

La resolución administrativa puede ser solicitada por una persona para que la autoridad actúe en relación con la petición de la misma o bien, puede ser que esa resolución tenga de fondo una controversia y que la autoridad lo lleve a cabo en ejercicio de sus facultades para el cumplimiento de la ley.

El artículo 16 de la misma Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su fracción X, después de señalar, en las fracciones anteriores las obligaciones de la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, señala que ésta debe dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

En todo caso, la autoridad administrativa siempre debe actuar apegada a los requisitos como lo exige la Ley Suprema en su artículo 14 y dentro del marco de las facultades que le señala. Todas las resoluciones administrativas deben de cumplir con las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación de los derechos de los particulares que necesitan de la actuación de una determinada autoridad administrativa.

En este punto me refiero a las resoluciones administrativas como el resultado de

una evaluación que deberá hacer la autoridad administrativa respecto a una conducta solicitada o necesaria para la actuación de los particulares dentro de la vida social que regula el Estado. No me refiero únicamente, como lo he mencionado en párrafos anteriores, a la actuación de la autoridad administrativa cuando ésta resuelve una controversia que debe ser resuelta por ella, dentro del marco de sus facultades, sino como la emisora de un acto administrativo, llamado resolución que tiene que ver con los derechos de los particulares. El caso de una resolución de controversia sería por ejemplo un procedimiento seguido por el Instituto Nacional de Propiedad Industrial en un caso de patentes y marcas.

No aplica la garantía de audiencia y defensa previos a la emisión del acto de autoridad tratándose por ejemplo del Tribunal Fiscal de la Federación.

**Silencio Administrativo.** Sin embargo, no obstante lo señalado en el artículo 16, la autoridad puede caer en el supuesto de guardar silencio y el particular verse afectado por este hecho sin que haya alguna forma de obligar a la autoridad y hasta en tanto no transcurra el plazo señalado en la ley, para que dé una respuesta a lo solicitado. La persona tendrá que ocurrir al juicio de amparo a fin de que se dé una respuesta, aunque por supuesto, no en el sentido que ella quiere o desee.

Es preciso señalar además, en este punto, que de acuerdo al artículo 8 de la Constitución, la autoridad, sea cual sea, tiene la obligación de responder a toda instancia de manera pronta y congruente.

Tanto los actos como las resoluciones administrativas, son el resultado de la actividad de la Administración Pública a través del ejercicio del poder público que le ha conferido la ley a fin de satisfacer el interés general. Hemos visto que la

Administración Pública lleva a cabo diversas tareas de orden público, policía, seguridad, educación, servicios y que éstas no tendrían ningún caso si no existieran los gobernados, las personas a las que regulan su actividad.

En relación con lo arriba expuesto, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado y, el acto discrecional. El primero constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho, la autoridad tiene la obligación de actuar.<sup>18</sup>

El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe actuar o cómo de actuar pero debe actuar de alguna manera y no quedar en silencio porque deja lugar a presunciones.<sup>19</sup>

Las tareas que debe llevar a cabo la Administración Pública es tan extensa que así de extensa es la emisión de actos administrativos. Por ello, basta para el tema de esta tesis, saber que el acto administrativo es todo acto de autoridad de la Administración Pública que produce efectos a partir de que es conocido por la población, ya sea de manera personal a través de una notificación, o de manera general a través de su publicación.

Por último, cabe señalar en este apartado que se presume la validez y legitimidad del acto administrativo, que el acto dictado por un órgano estatal se ha emitido de conformidad al ordenamiento jurídico y en ella se basa el deber u obligación del administrado de cumplir el acto.<sup>20</sup>

Sin embargo, no obstante lo señalado en el párrafo inmediato anterior, esta tesis

se ocupara de los casos en que los actos de la autoridad administrativa lesionan los derechos de los particulares y cuando habiendo ocurrido los particulares a solicitar y obtener el amparo y protección de otro de los poderes que conforman el poder el Estado, la autoridad administrativa persiste en la existencia del acto lesionador de los derechos de los gobernados, con toda su fuerza y poder teniendo entonces, la obligación el mismo Estado a través del poder Judicial, de obligar a la Administración Pública el respeto a los derechos de los gobernados.

### **Servidores Públicos**

Los servidores públicos son las personas que llevan a cabo la Administración Pública, los emisores de los actos y resoluciones administrativas. La Administración Pública tiene que auxiliarse de personas físicas que lleven a cabo los actos necesarios con el objeto de alcanzar el bienestar común que he comentado anteriormente.

El artículo 108 constitucional habla de las responsabilidades de los Servidores Públicos y ahí enumera a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Del artículo anteriormente citado, es fácil deducir que cualquier persona que desempeña alguna función en la Administración Pública Federal, es considerada como servidor público y por tanto, está sujeto a desempeñar su función con la responsabilidad que su cargo entraña o bien, como dice el artículo 134 de la Constitución, con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La Constitución exige para algunos servidores públicos ciertos requisitos para desempeñar sus funciones, empezando por el presidente de la República. Asimismo, también exige la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

En caso de que los funcionarios no cumplan con sus encargos en la forma en que la Constitución y la Ley Orgánica, así como sus reglamentos internos lo señalan, éstos incurrirán en responsabilidad administrativa y por ello, se harán acreedores a una sanción tal y como esté señalado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como vimos anteriormente, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 15 y 16), se previene que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente a los titulares de las mismas. También se prevé que para una mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos sus facultades, a excepción de las que deben ser ejercidas precisamente por ellos.

Para que los actos de los funcionarios subalternos tengan validez ante los particulares, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación la delegación de facultades.

Me interesa para el tema de la presente tesis, el hecho de que será el funcionario o funcionarios públicos quienes con las facultades que les otorga la ley, emiten un acto administrativo, pero muchas veces afectan los intereses de los particulares sin motivo ni fundamento. Será al funcionario público, como persona física que ejerce la representación del Estado, al que deberá obligar el juzgador a respetar los derechos de los particulares.



Más adelante hablaré con más precisión de este tema ya que es parte fundamental de esta tesis el proponer una forma de obligar al funcionario a cumplir con sus deberes, al ser precisamente servidores públicos y no seres con poder y autoritarismo que en algunas ocasiones más que servidores públicos se convierten en transgresores de los derechos individuales de los gobernados.

## **CITAS:**

- <sup>1</sup> Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. 6ª. Edición. Argentina. Editorial Abeledo-Perrot. 2000. P. 78
- <sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa. p. 251.
- <sup>3</sup> Autores varios. Constitución Política Comentada. 6ª. Edición. México. Poder Judicial de la Federación. Tomo II. p.p. 845.
- <sup>4</sup> Autores varios. Op. Cit. p. 901.
- <sup>5</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa. p. 277.
- <sup>6</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 283.
- <sup>7</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 285.
- <sup>8</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 286.
- <sup>9</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 82.
- <sup>10</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 98.
- <sup>11</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. México. Editorial Harla. 1997. p. 210.
- <sup>12</sup> Autores varios. Op. Cit. Tomo II. p. 921.
- <sup>13</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 199.
- <sup>14</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 210.
- <sup>15</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús. Introducción al Amparo. 2ª. Edición. México. Editorial Noriega. 1999. p. 252.
- <sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 17ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1996. p. 280.
- <sup>17</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 254.
- <sup>18</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 254.
- <sup>19</sup> García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. 8ª. Edición. España. Editorial Civitas. p. 585.
- <sup>20</sup> Cassagne, Juan Carlos. Op. Cit. p. 20.

### **CAPITULO III**

#### **CONCEPTOS**

#### **EL JUICIO DE AMPARO**

Como ya vimos, el juicio de amparo es el medio de defensa que tienen los gobernados frente a las violaciones que cometan los gobernantes en su contra<sup>1</sup>, ya sea con un hecho positivo, o bien, con un hecho negativo.

Lo que se examina en el proceso de amparo es la conducta de una autoridad que no ajusta sus actos a lo ordenado constitucionalmente. Así, lo que se pretende con el juicio de amparo es la anulación de un comportamiento anticonstitucional por parte de una autoridad revestida de imperio.<sup>2</sup>

Tiene su fuente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley suprema, de la cual derivan todas las demás disposiciones legales. Su finalidad es ver que se cumplan sus mandatos por parte de todas las autoridades, quienes están obligadas a sujetar todos sus actos a la ley fundamental, que vela por los intereses de cada particular y de la sociedad en general.

Los artículos 103 y 107 constitucionales dan fundamento al juicio de amparo, el primero de ellos planteando lo que es el juicio propiamente y el segundo, estableciendo las bases del mismo, como la defensa que tienen los gobernados frente a las autoridades.

#### **Objetivo del juicio de amparo**

Como se desprende de su definición, el juicio de amparo tiene por objeto el de velar que se cumplan con los mandatos constitucionales y, proteger a los particulares de la actuación de las autoridades que tenga como resultado la

violación a las garantías individuales consagradas en la Constitución.

El artículo 1 de la ley de Amparo, a la letra dice:

"El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

"II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

"III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

Así, una de las finalidades del juicio de amparo es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado. Los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad, constituyen las garantías individuales, las cuales garantizan el estado de derecho que persigue el bien común en toda sociedad.

Pero no sólo es el hecho de defender los mandatos constitucionales por ser éstos, la Ley Suprema, sino se trata, con el juicio de amparo, de mantener el orden jurídico como rector de la vida social, protegiendo a los individuos en contra de actos de autoridad que violen sus garantías individuales y también, como se planteó en el Capítulo Primero, cualquier tipo de derecho de las personas, en el entendido de que todos los derechos que tienen los gobernados frente a las autoridades derivan de las distintas garantías individuales reconocidas en nuestra Constitución.

Es importante señalar que las fracciones II y III arriba transcritas se refieren al amparo conocido por la doctrina jurídica como Amparo Soberanía, el cual

actualmente está en desuso. No se debe confundir con las acciones y controversias a las que se refiere el artículo 105 de la Ley Suprema, en atención a que éstas se suscitan entre poderes y en el caso de invasión de esferas existe una violación de garantías como precisa la fracción I del artículo 107 de la ley fundamental.

### **El Derecho Público**

Cabe señalar en este momento que esta tesis tiene relación con el derecho público, en tanto que la relación de los gobernados es frente a la autoridad, cualquier autoridad, actuando como tal, con dominio sobre las personas, influyendo en sus vidas, pero con los límites que le marca la Constitución. Esos límites para la autoridad son derechos para los gobernados, derechos que se conocen como garantías. Las garantías pueden ser de tres clases: sociales, políticas y jurídicas.

Todas las garantías implican un derecho subjetivo que cada persona tiene frente a cualquier autoridad, pero como ya se mencionó anteriormente, el amparo no sólo puede pedirse cuando se violen cualquiera o alguno de los veintinueve primeros artículos de la Constitución.

A través de los artículos 14 y 16 podrá hacerse válida cualquier petición de amparo. Por violación a la garantía de legalidad contenida en el artículo 16, se puede solicitar el amparo a la autoridad judicial federal, pues cualquier acto o ley que viole esta garantía estará infringiendo las disposiciones de la Constitución.

Asimismo, podrá solicitarse por violación a las leyes de fondo y procesales de acuerdo a la última parte del artículo 14, pues toda disposición secundaria deberá estar apegada a la Constitución.

### **Principios que rigen al juicio de amparo**

Los principios del juicio de amparo, se refieren a las reglas mínimas que deben seguirse dentro de un proceso de amparo, además de la normatividad (Ley de Amparo o Código de Procedimientos Civiles...) que lo regula.

Estos principios, en ocasiones, sufren excepciones dependiendo de la índole del quejoso, del acto reclamado o de los fines que se persigan con el juicio.

Para que la autoridad judicial federal pueda y deba conocer de la petición de amparo será necesario tener presente, las reglas mínimas, que se plasman en los principios que a continuación se mencionan y que se establecen de acuerdo al artículo 107:

Dichos principios son los siguientes:

- De iniciativa de parte;
- De la existencia del agravio personal y directo;
- De la relatividad de la sentencia;
- De definitividad del acto reclamado; y
- De estricto derecho.

### **De iniciativa de parte**

Es indispensable que lo promueva una persona interesada en ver restituido el goce de sus garantías individuales, de sus derechos. Con lo anterior, se descarta que el juicio pueda iniciarse de manera oficiosa, es decir, porque el estado lo haga por sí solo. Esta es una forma de control que es necesario mantener para lograr el equilibrio de los poderes del estado, no sería lógico que el mismo estado atacará un acto de otro poder sin que mediara una razón suficiente. Esta razón es la que

da el gobernado al sentir agravio en sus derechos y es éste el que debe solicitar la protección a la autoridad judicial.

Es gracias a este principio que nuestro juicio de amparo ha podido abrirse paso y consolidarse a través de la turbulenta vida política de México, ya que en caso de que pudiera presentarse un juicio de amparo a instancia de alguna autoridad, se consideraría a dicho juicio como un arma de la que una entidad política pudiera disponer para atacar a otra y viceversa.<sup>3</sup>

### **De la existencia del agravio personal y directo**

Según el artículo 107, fracción I y 4 de la Ley de Amparo, el juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama.

Así que no sólo basta con el hecho de que sea un gobernado el que solicite el amparo, sino que debe ser una persona que considere que se han transgredidos sus derechos por parte de la autoridad.

El agravio es la afectación que sufre una persona por parte de la autoridad, el cual debe ser apreciable objetivamente. Será entonces, el agraviado, quien pueda promover un juicio de amparo, por sí mismo o a través de su representante, cuando sufra en su perjuicio un acto de molestia por parte de la autoridad, dicho acto, debe ser real y eminente.

El agravio debe ser personal, es decir el acto de la autoridad debe afectar a una persona física o moral específica. Además de personal, debe ser directo, es decir que el acto de la autoridad produce un daño inminente aunque éste sea a futuro. La violación que cometa o trate de cometer la autoridad, cause daño al quejoso en

su persona, propiedad, posesión o derechos.<sup>4</sup>

Cuando los daños o perjuicios que una persona pueda sufrir en sus diversos bienes jurídicos no afectan real u objetivamente a éstos, no puede decirse que exista un agravio en el sentido jurídico del concepto. Las afectaciones que constituyen un agravio deben ser reales para hacer posible la apreciación objetiva del juzgador. Así de acuerdo al artículo 73, fracción V. de la Ley de Amparo, señala que será improcedente el juicio de amparo cuando se interponga contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

### **De relatividad**

También conocido como la fórmula Otero. Se refiere a que la sentencia pronunciada en un juicio de amparo, sólo ampara a la persona que lo promovió y sólo sobre el hecho que verse la demanda, sin que el juez pueda hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivaré. La protección no puede hacerse extensiva a ninguna otra persona distinta de la que haya solicitado el amparo, aun cuando aquella otra persona se encuentre en la misma situación que el quejoso, es decir, que se le está violando un determinado derecho.

Este principio está consagrado tanto en el artículo 107, fracción II constitucional como en el 76 de la Ley de Amparo.

Esta llamada fórmula Otero es la base y fundamento de nuestro juicio de amparo, ya que contiene la base y fundamento de nuestro juicio de amparo, ya que con ello las sentencias de amparo se limitarán a impartir esta protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que la motivare. Al igual que con el principio de a iniciativa de parte, se evita fricciones entre los poderes del Estado.<sup>5</sup>



En virtud de este principio, una sentencia de amparo que protege exclusivamente a un individuo en particular no ataca la ley o el acto de manera general, por lo que desde el punto de vista de su validez o vigencia, permanecerán inalterados, aun cuando algún otro particular se encuentre en las mismas circunstancias que aquél que obtuvo la sentencia de amparo favorable.

### **De definitividad**

Se refiere a que sólo se puede acudir al juicio de amparo cuando se hayan agotado cualquier otro medio de defensa que tenga la persona afectada, según la ley ordinaria. Es así como sólo es procedente el juicio de garantías contra actos definitivos, cuando éstos no sean susceptibles de modificación, revocación o anulación por recurso ordinario. Así lo señala el artículo 107 fracción III de la Constitución.

En el mencionado artículo se hace referencia a los amparos en materia administrativa cuando dice que sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y que en materia administrativa, además, el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

También el artículo 73 de la Ley de Amparo se refiere a la causal de improcedencia cuando existan recursos interponibles contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo reclamadas y que no se

agotaron previamente a la promoción del juicio de garantías, también es improcedente el amparo cuando se esté tramitando antes los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa contra el acto reclamado, acto que puede provenir de cualquiera autoridad, ya que puede consistir en una resolución judicial, en un acto de autoridades administrativas, etcétera.

### **Excepciones**

Existe la posibilidad de que en ocasiones, no se tenga la obligación de agotar el principio de definitividad:

- En materia penal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución. Tampoco es necesario agotarlo, cuando se reclama un auto de formal prisión.
- Cuando el quejoso no fue emplazado legalmente en el procedimiento en que se produce el acto reclamado.
- Cuando el quejoso es una persona extraña al procedimiento, pero sin embargo es perjudicada por algún acto derivado de dicho procedimiento.
- Cuando quien es afectado por un acto de autoridad que carece de fundamentación.
- Cuando se trate de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio conforme a las leyes que los rijan, cuando el recurso que éstas establezcan no prevea la

suspensión de dichos actos, o cuando la prevean, pero condicionen su procedencia a la satisfacción de más requisitos a los señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo...

- Cuando el agraviado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad que lo perjudica. Según el artículo 73 fracción XII, es optativo para el interesado, el atacar la ley o no mediante el juicio de amparo.

### **De estricto derecho**

Significa que el juez de Distrito o magistrados, sólo podrán examinar la constitucionalidad del acto reclamado según los argumentos externados en los conceptos de violación o bien, según el caso, en los agravios. Sólo podrán establecer si los conceptos de violación o los agravios son o no fundados, no estarán en posibilidad de determinar que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna por un razonamiento no expresado en la demanda, ni que la sentencia o resolución recurrida se aparta de la ley por una consideración no argumentada en los conceptos de violación o en los agravios.

Este principio no rige la procedencia del amparo, a diferencia de los anteriores... sino que impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.<sup>6</sup>

Este principio se deduce interpretando a *contrario sensu* la fracción II del artículo 107 de la Constitución, ya que este artículo menciona los casos en que el juzgador podrá suplir la deficiencia de la queja. Fuera de los casos ahí mencionados, no

podrá el juzgador llenar las omisiones hechas por el quejoso.

Este principio implica, sin duda alguna, una restricción rigurosa al arbitrio judicial para estimar y ponderar todos los aspectos de inconstitucionalidad del acto reclamado que no hayan sido planteados.<sup>7</sup>

El quejoso debe ser muy claro en su petición y sobretodo en la forma en que reclama de la autoridad los actos que le causan agravio, pues el juez federal jamás podrá ir más allá de lo planteado en el escrito de demanda de amparo, salvo las excepciones que a continuación mencionaremos.

Así, de conformidad con la fracción II del artículo 107 constitucional, la sentencia será siempre tal... que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El principio de estricto derecho consiste en que al resolver el amparo en cuanto al fondo del problema planteado por el quejoso, el juzgador sólo deberá tomar en cuenta el acto reclamado a la luz de los conceptos de violación que hizo valer el promovente en su escrito de demanda.<sup>8</sup>

### **Excepciones**

Es la llamada suplencia de la queja, la cual consiste en que la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, los jueces de Distrito podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la

demanda.

Así, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo estatuye varias excepciones al principio, atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado y otras a circunstancias personales del quejoso y del recurrente:

- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Basta con que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame al juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado, sobre la base de que la ley a él aplicada es contraria a la Carta Magna por haberlo así establecido jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia.
- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. Queda a la total libertad de apreciación de la autoridad federal la declaración de inconstitucionalidad de algún acto de autoridad.
- En materia agraria, como en la anterior, la suplencia de que la queja es muy amplia, además de imponer el deber al juzgador, de suplir la deficiencia de la demanda y de los agravios, el de suplir la de excepciones, comparecencias y alegatos; de acuerdo al artículo 227 de la Ley de Amparo.
- En materia laboral, sólo se aplicará en favor del trabajador, siendo tan amplia la facultad de suplencia, como en los casos anteriores.
- En favor de los menores o incapaces. Lo anterior, aunque ellos no sean los

promoventes y los actos reclamados afecten sus derechos. La suplencia operará sin importar la materia de que se trate.

- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Debe entenderse, según el propio artículo 76 de la Ley de Amparo, que sólo está facultado el juzgador para suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados en los recursos.

### **Sentencia**

Es la facultad jurisdiccional que tiene el juzgador de resolver una controversia, poniendo con ella, fin a un procedimiento.

El artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo señala: Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias, decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

La sentencia es la finalidad de todo procedimiento seguido ante la autoridad judicial, buscando con ella la protección de un derecho existente y que se ha visto transgredido ya sea por un particular o una autoridad, como sería el caso que nos ocupa en la presente tesis. Así, la sentencia es tan sólo un medio para lograr la protección del Estado, a través del órgano competente, la protección y por ende el reconocimiento o restitución de un derecho, una vez que el juzgador ha reconocido una determinada situación jurídica.

La sentencia es un acto jurisdiccional por el cual se mantiene el orden jurídico y da estabilidad a las situaciones de derecho que rigen la vida de la sociedad.

La sentencia definitiva afirma que la función del pronunciamiento no es otra que la de la contestación a la demanda; que después de que han hablado las partes, debe hablar el juez; el juez dice lo que tiene que decir. Por tanto, el pronunciamiento se resuelve en una declaración del juez.<sup>9</sup>

Pero, respecto de la sentencia definitiva, ésta será así cuando no haya necesidad ni haya posibilidad de obtener nuevos elementos para la decisión mediante la reapertura del proceso. La decisión supone la convicción del juez sobre un determinado asunto que le fue planteado.<sup>10</sup>

Pero no basta con la declaración en un cierto sentido de la autoridad judicial, es necesario, además, que con esa declaración, se respete el derecho del ofendido. Toda sentencia está contenida de la verdad legal.

La sentencia constituye una ley especial, en cuanto aplica la norma al caso particular. La potestad del juzgador se ejerce en ese caso sobre el caso concreto que motiva la resolución. Una vez pronunciada la sentencia, surge la obligación impuesta imperativamente por el Estado, a la parte vencida, de comportarse de acuerdo con la declaración de derecho formulada por el juez, va implícito el poder coercitivo del Estado para hacer cumplir la sentencia, imponiéndola coactivamente a las partes por medio de la ejecución forzada.<sup>11</sup>

De acuerdo al artículo 46 de la Ley de Amparo, las sentencias definitivas para efectos del amparo, son las que deciden el juicio en lo principal y no admiten ningún recurso ordinario por el cual pueden ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primer instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Por último, para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

Como se mencionó anteriormente, serán las sentencias firmes, de amparo, las que son objeto de la presente tesis. Es decir, aquellas sentencias que han quedado firmes, ya sea porque no admiten otro medio legal para impugnarlas o porque ha transcurrido el plazo para poder hacerlo y la parte interesada no lo ha hecho.

Una sentencia definitiva, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, es:

**“SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO. NO LA CONSTITUYE EL AUTRO QUE DESECHA EL RECURSO DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).**

Si bien es cierto que el tribunal de alzada puede declarar que un recurso de apelación fue mal admitido por el Juez de primer grado y, en consecuencia, desechar éste, tal determinación no constituye una sentencia definitiva ni es una resolución que ponga fin al juicio, porque no resuelve en lo principal ni lo da por concluido, de acuerdo con lo establecido por los artículos 46 y 158 de la Ley de Amparo; máxime que en contra de esa determinación procede el recurso de reposición en términos de lo dispuesto por los artículos 268 y 281 (este último a contrario



sensu) del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito debe declararse incompetente para conocer la demanda de amparo promovida en esos términos y remitirla al Juez de Distrito correspondiente para que se aboque a su conocimiento."

*Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIII, Junio de 2001, VI.1º.P.119 P, p. 765.*

Más adelante, entrando más aun en el tema de la presente tesis, veremos lo que es la sentencia definitiva en un juicio de amparo, diferente a la sentencia definitiva que da origen a una demanda de amparo. La diferencia entre una sentencia de un juez común, con una sentencia de un juez de amparo radica en que el primero hace la declaración de un derecho, mientras que el segundo hace la declaración de que el acto de autoridad que se reclama, es violatorio de alguna garantía constitucional, es decir, que es un acto inconstitucional, es la declaración de un derecho violado.

### **Actos Administrativos Susceptibles de ser atacados mediante el Juicio de Amparo.**

Como se mencionó anteriormente, el juicio de amparo es el medio de defensa del gobernado frente a las arbitrariedades de las autoridades.

En ese orden de ideas, los actos administrativos susceptibles de ser atacados mediante el juicio de amparo, son todos aquéllos que conculcan las garantías individuales de los particulares, es decir, los actos inconstitucionales de las autoridades que transgrede cualquier derecho de los particulares, debidamente reconocido en las leyes vigentes, ya sea que se haga a través de leyes federales, locales, tratados internacionales, reglamentos decretos o acuerdos generales.

El artículo 103 constitucional nos indica que la procedencia del amparo se suscita siempre y cuando exista una violación a las garantías individuales. Con la palabra exista, se presupone la existencia de un derecho previo, pues con el juicio de amparo se pretende que la autoridad declare una violación a algún derecho de los particulares por parte de la autoridad responsable y que se obligue a ésta a reparar el daño causado.

Ahora bien, basta con que el particular crea y exprese, previos requisitos legales, el que existe una violación de alguna de sus garantías reconocidas en la Constitución o a cualquiera de los derechos que se deriven de ellas. Puede ser tan solo que dicho particular no esté conforme con la resolución administrativa, ya sea porque se le niega un derecho o facultad o bien porque se le restringe o modifica una situación jurídica. Así, tocará al juez de amparo, decidir si la resolución contra la que se manifiesta la inconformidad resulta violatoria de derechos particulares. Por supuesto que no siempre los particulares tendrán la razón y la autoridad administrativa podrá estar emitiendo su resolución conforme a derecho, pero el caso que nos ocupa, es el primero, es decir, cuando se ven afectados los derechos de los particulares por alguna resolución administrativa y además, cuando dichos particulares solicitan la protección de la justicia federal y ésta emite una resolución favorable a ellos.

Sin embargo, cabe señalar en este punto, lo que menciona el artículo 81 de la Ley de Amparo, refiriéndose a las sanciones a quienes interpongan una demanda de amparo sin motivo, cuando sólo se haga con el propósito de demorar o entorpecer la ejecución del acto reclamado. Será el juez de Distrito quien, declare que una demanda de amparo se presentó sin motivo y, además impondrá la sanción correspondiente al momento de dictar sentencia.

Es importante señalar que si el acto administrativo se tramita a través de un procedimiento seguido en forma de juicio de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 114 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, será la otra resolución la que dé por concluida la contienda, la digna de ser llevada al juicio de garantías. Además, es preciso señalar que aun cuando el precepto no la admite, la jurisprudencia de la Suprema Corte, acepta que se combata de inmediato, un acto intermedio (intraprocesal) si éste irroga perjuicios de imposible reparación, o se traduce en la posible conculcación de garantías individuales.

Finalmente, es de decirse, que es susceptible de atacar todo acto de autoridad mediante el juicio de amparo cuando además de que aquél conculque los derechos de los particulares, la ley que regula la materia, no prevea otro medio de defensa (recurso) o cuando previéndolo, caiga en alguno de los supuestos que señala la Ley de Amparo, como quedo apuntado en la parte correspondiente a los Principios Fundamentales del Juicio de Amparo.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, nos señala claramente cuando es procedente solicitar el amparo y protección de la justicia federal, enumera en siete fracciones los casos en que será procedente la petición del amparo indirecto y el artículo 158 de la misma Ley nos indica los casos en que será procedente solicitar el amparo directo ante los tribunales colegiados.

Como vimos en el Capítulo inmediato anterior de esta tesis, se presume que todo acto de autoridad, por el simple hecho de serlo, se expide apegado a derecho, el cual por sí mismo, busca el bien común de los gobernados en general, sin embargo, habrá veces en que dicha autoridad realmente afecte los derechos (cualesquiera que éstos sean) de los gobernados, ya sea porque haya actuado excediéndose en sus funciones o porque no aplico correctamente la ley

correspondiente o porque simplemente no ha actuado, es entonces cuando sus actos pueden ser atacados por cualquier persona que fundadamente así lo demuestre, mediante el juicio de amparo.

Por último, mencionaré algunos casos comunes en que será improcedente el juicio de amparo en materia administrativa por lo menos, sólo para dejar claro lo antes expresado.

- Será improcedente contra actos emanados de un procedimiento administrativo cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.
- Será improcedente contra actos consentidos tácitamente, cuando no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señala la Ley.
- Será improcedente contra las resoluciones administrativas respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas. Con ciertas excepciones.
- Será improcedente cuando se esté tramitando ante tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

## CITAS:

- <sup>1</sup> Varios Autores. Manual del Juicio de Amparo. 6ª. Edición. México. Editorial Themis. 1988. p. 8.
- <sup>2</sup> Castro, Juventino V. Lecciones de Garantía y Amparo. 10ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 290.
- <sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 35ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 270.
- <sup>4</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p.p. 272 y 273.
- <sup>5</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. 6ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 2000. p. 796.
- <sup>6</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 297.
- <sup>7</sup> Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. p. 798.
- <sup>8</sup> Barrera Garza, Oscar. Compendio de Amparo. 1ª. Edición. México. Editorial Mc Gregor. 2002. p. 67.
- <sup>9</sup> Carnelutti, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil. México. Editorial Harla. 1997. p. 1069.
- <sup>10</sup> Carnelutti, Francesco. Op. Cit. p. 293.
- <sup>11</sup> Galindo Garfías, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 17ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 293.

## **CAPITULO IV**

### **AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

El particular tendrá el derecho de acudir a la protección de la justicia federal en materia administrativa como lo he mencionado en el Capítulo anterior, cuando sea una autoridad administrativa la responsable de la emisión o no emisión de un acto administrativo que le causa perjuicio.

El carácter de la materia, lo da precisamente, el tipo de autoridad que se señale como responsable, como emisora del acto que se reclama como inconstitucional.

Como ya se vio en capítulos anteriores, lo que se pretende con la interposición del amparo es la de declarar la invalidez del acto y restituir al gobernado en sus derechos. El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según sea el caso.

**Nulidad y anulabilidad del acto administrativo.** En el Capítulo II del Título II de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en el artículo 5, se señala que si se emite un acto administrativo sin que éste contenga los requisitos exigidos por el artículo 3 de la mencionada ley o bien, de otras leyes administrativas, según el caso, el acto administrativo así emitido, será atacado de nulidad o anulabilidad.

Producirá la nulidad del acto administrativo si (artículo 3):

1. No fuera expedido por autoridad competente y no reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
2. No tuviera objeto de acuerdo a la materia, fuera indeterminado o indeterminable y no se precisara en cuanto a tiempo y lugar.

3. No tuviera como finalidad el interés público.
4. No se hace constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo que la ley prevea otra cosa.
5. No estuviere fundado y motivado.
6. No se expidiera de acuerdo al procedimiento administrativo previsto en la Ley.
7. Se expidiera con error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, o bien se expidiera con dolo o violencia.
8. No se mencionara el órgano que lo emite.

En cualquiera de los supuestos arriba mencionados, el acto deberá ser declarado nulo, por parte del superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido o por el mismo en caso de ser titular de una dependencia.

Una vez que sea declarado nulo, los particulares no tendrán obligación de cumplir con tal acto ya que será inválido.

La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos y en caso de que sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo emitió u ordenó.

Asimismo, se producirá la anulabilidad del acto cuando:

1. Sea expedido con error respecto a la referencia específica de identificación del expediente o nombre completo de los particulares.
2. No se señale lugar y fecha de emisión.
3. No se señale el lugar donde se encuentra y pueda ser consultado el expediente cuando sean actos que deban notificarse.

4. No se mencionen los recursos que procedan, si fuere el caso.
5. No se decida sobre todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en la ley.

Cuando un acto administrativo sea declarado anulable, por el superior jerárquico de la autoridad que lo emitió, o bien por el mismo en el caso de ser titular de la dependencia, se considerará válido y será presumiblemente legítimo y ejecutable. Deberá ser subsanado por la autoridad administrativa, cumpliendo con todos los requisitos que señala la ley administrativa aplicable para su plena validez y eficacia.

Todo acto administrativo será válido y exigible hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o judicial, como ya se afirmó en la presente tesis, a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada. Si el acto fuere emitido en beneficio de un particular, será exigible desde la fecha en que se dictó o la fecha que en el propio documento se señale. Si fuere un acto que requiriera de la aprobación de otras autoridades distintas a la que lo emitió, será exigible hasta que sea aprobado.

Cuando un acto administrativo sea válido y exigible, podremos decir que es un acto eficaz porque produce todos los efectos para lo cual fue emitido por la autoridad, porque ha cumplido con todos los requisitos que señala la ley, ya sea la que se estudia en este apartado o bien la que sea aplicable en el caso concreto.

Pero aún cuando un acto administrativo sea emitido cumpliendo con todos los requisitos señalados en ley, es decir que jurídicamente sea eficaz, puede ser que viole los derechos del particular o que éste crea que la autoridad está conculcando alguno de sus derechos. Por ello, el legislador ha creado medios de defensa



específicos y entre ellos el juicio de amparo.

De acuerdo a lo anterior, el juicio de amparo no es la única forma que tiene el particular de solicitar la ineficacia del acto administrativo; sin embargo, en la presente tesis estudiaré tan solo el juicio de amparo, aun cuando en algún otro capítulo se llegue a mencionar la parte correspondiente a la presentación de recursos, tan solo para estar en posibilidades de definir cuando es procedente el juicio de amparo, en lugar de acudir al recurso que regula la ley de la materia según corresponda, según el principio de definitividad que regula el juicio de amparo.

Existen algunas excepciones a los principios que regulan el juicio de amparo: de acuerdo a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio, como ya ha quedado aclarado en el Capítulo III de la presente tesis.

Según el principio de definitividad del juicio de amparo, sólo se puede acudir a él cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. Es decir, sólo se puede acudir al amparo cuando se trate de actos definitivos, que no se puedan modificar o invalidar por algún recurso ordinario.

El artículo 107 fracción III de la Constitución señala que sólo procederá el amparo cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario o por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso,

trascendiendo al resultado del fallo, y específicamente en materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

Además, en la fracción IV del mismo artículo se señala que no necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión. (De acuerdo a los requisitos señalados en el artículo 124 de la ley de amparo).

Tampoco es necesario agotar el recurso cuando de acuerdo al artículo 73, fracción XV, el acto reclamado carece de fundamentación.

### **El Poder Judicial Federal**

Hemos hablado hasta este punto tanto de la Constitución, de los derechos de cada gobernado que ahí se han reconocido, del modo de defenderlos a través del amparo y la evolución de éste hasta nuestros días, también de los actos administrativos, las autoridades administrativas y los requisitos previos a la presentación de una demanda de garantías, ahora creo que es conveniente hacer una breve referencia a la autoridad que está encargada de otorgarnos la protección y el amparo que se consagra en nuestra Constitución y en las leyes que regulan esta gran institución jurídica.

Lo normal, lo que debe ser es que la Constitución sea respetada por todos, sin que medie nadie ni nada, que la autoridad administrativa no necesite de alguien que lo obligue a respetar los mandatos constitucionales, sin embargo, a veces no sucede eso y de acuerdo a nuestra Carta Magna, en su artículo 49, por la forma de gobierno que se ha adoptado en nuestro país y desde la reforma constitucional

de 1957 al artículo 103, el gobierno se deposita en tres poderes tal y como lo hemos detallado en el Capítulo II, cada uno con facultades y competencias específicas, y es el Estado, a través del Poder Judicial, el encargado de defender los preceptos constitucionales y por supuesto, todos los que de ella derivan.

El control directo o por vía de acción consiste en llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen a la defensa de la Constitución. <sup>1</sup> Es que es el poder Judicial el encargado de preservar nuestra Constitución y todas las demás leyes, en especial cuando éstas protegen a los gobernados.

Se divide en Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito. Además el Consejo de la Judicatura Federal, que es un órgano auxiliar de autogobierno del propio Poder Judicial. Por otro lado, por territorio los tribunales colegiados están distribuidos en la República Mexicana en 23 circuitos y por grado de las resoluciones dictadas por los juzgados de distrito conoce la Suprema Corte o los tribunales colegiados, dependiendo a su vez de la materia, de los amparos directos en revisión conoce la Suprema Corte, cuando el tema toca la constitucionalidad de las leyes.

Así que nuestra Constitución prevé la existencia de tribunales federales encargados de resolver las controversias que se susciten por la violación de las garantías individuales, como ya lo hemos visto párrafos atrás, aunque nuestra Carta Magna, hable únicamente de la organización de la Suprema Corte de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé todo lo relacionado con la organización de este poder.

La organización del Poder Judicial, no es un tema que deba tocarse a detalle en la

presente tesis, sólo cabe aclarar, que más adelante, se hará referencia, cuando de ejecución de sentencias se trate, de la competencia de las diferentes instancias del poder judicial. Sólo menciono que el juicio de amparo se tramitará ante los juzgados de distrito, tratándose de amparo indirecto o bien, ante los tribunales colegiados de circuito, tratándose de amparo directo.

### **Las partes en el juicio de amparo administrativo**

Serán partes en el juicio de amparo, todas aquellas personas que tengan interés en que se obtenga la protección del Estado a través de sus órganos jurisdiccionales que harán respetar la Constitución como Ley Suprema y que vela por la protección de los derechos de todos los particulares.

El artículo 5 de la Ley de Amparo, señala quiénes son partes en el juicio de amparo:

- I. El agraviado o agraviados;
- II. La autoridad o autoridades responsables;
- III. El tercero o terceros perjudicados y
- IV. El ministerio público federal.

### **El agraviado**

Será la persona que interpone la demanda de amparo y de acuerdo al principio de relatividad, quien se beneficie con el amparo. Es precisamente quien sufre o puede sufrir la violación de sus derechos por parte de la autoridad responsable. Se le llama quejoso en materia de amparo.

Es el quejoso quien pretende atacar el acto de una autoridad que, desde su punto de vista, ha violado sus derechos, solicitando el amparo y protección de la justicia federal.

El quejoso puede ser cualquier persona que se vea afectada o próxima a verse afectada, ya sea física o moral, sin importar la nacionalidad y mucho menos sexo o edad, por la violación a sus garantías individuales por actos de autoridad

Pueden hacerlo por si mismos o a través de sus representantes en el caso de menores de edad o, en los casos de personas morales, a través de sus representantes legales debidamente facultados, quienes deberán acreditar su personalidad con los poderes otorgados por su representada. También, en el caso de que sean varios los quejosos, puede nombrarse un representante común.

### **Autoridad Responsable**

Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal, a la que se atribuye la violación de derechos. Es un órgano del Estado, que a través de sus funcionarios, emite algún acto o actos que, violan los derechos de una persona.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo, es la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto proclamado.

Puede ser una sola autoridad o varias autoridades responsables las que se demanden a través del amparo, ya que no son solamente las autoridades superiores las responsables, sino también aquéllas que ejecutan el acto.

Considero oportuno citar a manera de ejemplo, algunas tesis jurisprudenciales respecto de las Autoridades Responsables para efectos de Juicio de Amparo:

El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas

personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

**"AMPARO DIRÉCTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES A QUIENES SE ATRIBUYA LA EJECUCIÓN, EN VIA DE CONSECUENCIA, DE LA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO RECLAMADO.**

Si el amparo directo es procedente contra los actos de ejecución que se impugnan en vía de consecuencia al reclamarse una sentencia definitiva o laudo, en esa medida es procedente designar como responsable a la autoridad a la que se atribuyan tales actos de ejecución, de conformidad con el artículo 166 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que su fracción III, dispone: "La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: (...) III. La autoridad o autoridades responsables...", expresión que, al estar empleada también en plural, es indicativa de que la Ley mencionada no limita el señalamiento de autoridades sólo a la que emitió la resolución definitiva reclamada, sino que también permite la designación de otras, como pudiera ser la autoridad a quien se atribuye la ejecución de la misma, máxime que la Ley de Amparo, en el artículo 11, dispone que "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

*Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Mayo de 1996. P./J. 23/96. p. 24.*

Así, vemos que la autoridad responsable será aquella que vulnere y aquella que ejecute o no ejecute el acto de autoridad aunque en ocasiones suele ser la misma, por ello, un organismo descentralizado, un desconcentrado, una empresa paraestatal o incluso un particular, podrá tener el carácter de autoridad responsable cuando con su actuar trastoca, restringe, modifica o suprime derechos de los particulares, incluso de personas morales públicas, como ya se

mencionó, si éstos se ven afectados en su patrimonio.

Cabe señalar por último, que la autoridad deberá ser plenamente identificada por el quejoso, es decir, deberá señalar claramente cual es la autoridad que le causa perjuicio, como ordenadora y cual como ejecutora.

También es importante señalar que de acuerdo al domicilio de la autoridad el demandante deberá presentar su demanda en cierta jurisdicción.

### **Ministerio Público**

El Ministerio Público Federal interviene en el juicio de amparo cuando existe interés público. Será el agente del Ministerio Público quien decide si interviene o no en dicho juicio, pero siempre será llamado a intervenir.

### **Tercero Perjudicado**

Será aquél que se ha beneficiado con el acto de autoridad que otra persona reclama como violatorio de sus garantías individuales.

El tercero perjudicado tendrá interés en que el acto reclamado subsista y es por ello que tiene interés en el juicio de amparo.

Hay ocasiones en que no existe tercero perjudicado.

El artículo 5 de la Ley de Amparo, señala que pueden ser:

“La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona

extraña al procedimiento.

El ofendido o la persona que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo (administrativas principalmente) o que si haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.”

Para concluir este apartado, resta sólo apuntar que sólo tendrán el carácter de terceros, las personas o entidades a que expresamente se refiere el mencionado artículo 5.

### **Substanciación del Juicio**

En este apartado sólo se pretende mencionar de manera muy breve la forma en que debe llevarse a cabo el juicio de amparo de la materia que nos ocupa, sin entrar en las múltiples figuras jurídicas que pueden presentarse durante su tramitación.

Dependiendo del acto reclamado, será el amparo que el quejoso deberá de promover, es decir, si se trata de amparo directo o indirecto.

Será amparo indirecto, cuando la demanda de amparo se presenta ante un



juzgado de distrito, se llama indirecto porque se tramita en dos instancias y es revisable por los Tribunales Colegiados.

El artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, menciona que los jueces de distrito conocerán de todos los asuntos que se mencionan en el Capítulo II de dicha Ley. El artículo 52 menciona de manera específica la competencia de los jueces de distrito en materia administrativa, señalando que conocerán de las controversias que se susciten con la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; de los juicios que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden; de los juicios que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo 51 y de los que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

El amparo directo es aquel se tramita ante los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia y no admiten recurso de revisión. Se tramita en una instancia.

El amparo directo procede contra sentencias y/o resoluciones definitivas o laudos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o

revocados.

El artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en su fracción I, inciso b) nos dice que son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer de los juicios de amparo, en el caso de la materia administrativa, cuando se trate de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

Ahora bien, habrá que tomar en cuenta el plazo que tiene en quejoso para interponer su demanda de amparo, el cual en términos generales es de 15 días hábiles. Existen plazos especiales en el caso de tratarse de amparo contra leyes, el cual es de 30 días hábiles, o sin plazo cuando por ejemplo, se trate de actos que importen peligro de privación de la vida o bien, de 90 o hasta 180 días hábiles en los casos de sentencias definitivas o laudos que pongan fin al juicio en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio.

### **Amparo Indirecto**

Una vez que ha quedado claro ante quien y en que tiempo debe promoverse un juicio de amparo en materia administrativa, dependiendo del acto reclamado, se presenta la demanda, en Oficialía de Partes, con las copias necesarias: una para cada autoridad señalada como responsable, el tercero perjudicado si hubiere, el ministerio público y para el incidente de suspensión en su caso.

Se recibe en el juzgado, se registra y turna a la secretaría de trámite o bien, a la ponencia correspondiente.

El secretario encargado del trámite examina la demanda para determinar la competencia del juzgado, si es procedente, si se cumplen los requisitos que

señala el artículo 116 de la Ley de Amparo. Una vez analizado lo anterior, se da cuenta al juez.

El juez acordará: admitir la demanda, ordenar se registre en el libro de gobierno, fijar fecha para la celebración de la audiencia, solicitar informes justificados a las autoridades responsables, ordenar se dé vista al ministerio público federal de la adscripción. Además, tener por autorizada a la persona que se indique para oír y recibir notificaciones; ordenar la suspensión del acto de imposible reparación si llegará a consumarse; ordenar se forme por separado y duplicado el incidente de suspensión; ordenar que se emplace al tercero perjudicado.

Hecho lo anterior, el actuario notifica a las autoridades responsables, al o los quejosos las prevenciones si las hubiere, a los terceros perjudicados, apoderados, procuradores, defensores, etc. así como al ministerio público.

Una vez notificada la autoridad responsable, ésta deberá rendir un informe justificado en donde reconocerán, negarán la existencia del acto que se les reclama. Además, podrán exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio, la constitucionalidad del acto, harán valer la incompetencia, solicitarán la acumulación, etc.

El informe de la autoridad deberá ser rendido, en general, dentro de un plazo de cinco días o hasta ocho días ante de la audiencia constitucional, exponiendo las razones y fundamentos para justificar la constitucionalidad del acto reclamado.

Se ofrecen y se rinden y se desahogan las pruebas en la audiencia constitucional, se formulan las alegaciones de las partes y el juez de Distrito deberá dictar sentencia.

La pronunciación de la sentencia en la audiencia constitucional debe ajustarse a la regla lógico-jurídica de que el Juez de Distrito analice y resuelva, previamente al examen de los conceptos de violación y, por ende, a la consideración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, etc. <sup>2</sup>

### **Amparo Directo**

Como ya se comentó es aquél que conforme a los artículos 158 de la Ley de Amparo, y 103 y 107 de la Constitución, procede contra sentencias definitivas respecto de las cuales no proceda ningún medio de defensa ordinario, así como para impugnar resoluciones que den por concluido un juicio y, en ambos casos, impugnar tanto el fallo como las violaciones cometidas durante el procedimiento que hayan trascendido al sentido de la sentencia reclamada. A diferencia de los actos que pueden ser impugnados a través del amparo indirecto, que son de conformidad por lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de la materia, leyes, reglamentos dictados por los Congresos Federal o locales o ejecutivos Federal o locales respectivamente; actos administrativos que son aquellos que no provienen de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo y que si se ventilan en forma de juicio sólo será impugnable, la última resolución; actos y resoluciones que afecten a terceros, que no tuvieron intervención en el procedimiento; actos en juicio de ejecución irreparable y actos dictados después de juicio o fuera de juicio, precisando que, si son dictados después de concluido y se trata de un remate sólo podrá impugnarse la resolución que apruebe dicho remate; y por último, los actos que afecten a los no emplazados o mal emplazados que se equiparan a los terceros interesados por jurisprudencia.

En el amparo directo la diferencia respecto del amparo indirecto, no se ventila procedimiento, dado que son las autoridades responsables quienes emplazan a

las partes para acudir ante los tribunales colegiados y a guisa de informe justificado, remiten la demanda de amparo junto con todo el expediente, así como las constancias de notificación a las partes. Radicados los autos en el colegiado, son turnados al magistrado relator para que presente proyecto de sentencia al pleno para su aprobación.

Para mayor claridad a lo antes expuesto, a continuación se cita una tesis de jurisprudencia aplicable al caso:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA RESOLUCIONES INTERMEDIAS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CUANDO EL QUEJOSO FUE VENCEDOR EN EL JUICIO Y PRETENDE QUE SE EJECUTE DEBIDAMENTE EL FALLO (EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO).

La regla general que contempla el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, establece que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido y que si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso. Luego, en atención a que la finalidad de dicho precepto es que no se entorpezca la ejecución de un fallo que ha adquirido la fuerza de cosa juzgada, cabe admitir que la regla general que prevé sufre una excepción, consistente en que a pesar de que el acto reclamado sea un acto o resolución intermedio dictado en el procedimiento de ejecución, sólo es aplicable a quien fue condenado en el juicio y no a quien resultó vencedor, quien lógicamente no puede estar interesado en el entorpecimiento del procedimiento de ejecución sino, por lo contrario, en que se lleve a cabo con rapidez. Consecuentemente, cuando se reclama un acto dictado en el procedimiento de ejecución no con el propósito de entorpecer ese procedimiento, sino con la finalidad de que se ejecute debidamente la sentencia que es cosa juzgada, si ese acto es susceptible de impedir

la debida ejecución del fallo respectivo, una vez agotado, en su caso, el principio de definitividad, es procedente de inmediato el amparo indirecto, sin necesidad de esperar a la última resolución dictada en el procedimiento, como lo exige el artículo 114, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.”

*Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVII, Mayo de 2003. Tesis I.3º.C.J/31. p. 1121.*

**CITAS:**

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 507.

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 680.

## **CAPITULO V**

### **LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO**

La sentencia es la decisión del juzgador, la que resuelve el juicio de amparo y decide si el quejoso tiene o no la razón con relación a su planteamiento en la demanda de amparo. El vocablo sentencia lo mismo connota la decisión del juez respecto a lo acreditado en el juicio, que el documento concreto en donde se expresa esa decisión.<sup>1</sup> Las sentencias de amparo están reguladas en la Ley de la materia en el Capítulo X del Título Primero, de los artículos 76 al 81.

El juzgador decide si la autoridad ha conculcado sus garantías individuales con un determinado acto u omisión a través, como lo señala el artículo 88 de la Ley de Amparo, del examen de la existencia o inexistencia del acto reclamado y además que éste sea constitucional o inconstitucional. El caso en que la sentencia sea favorable al quejoso, es el que nos ocupa en la presente tesis.

Si vemos a la sentencia de amparo como un documento, mencionaremos que éste debe de cumplir con ciertos requisitos formales, tal y como lo señala el artículo 77 de la Ley de la materia. Así la estructura de una sentencia de amparo (y de cualquier sentencia) consiste, de manera general en tres partes: resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

Los Resultandos son exposición sucinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, es decir, de los actos que se reclaman por parte del quejoso.

Los Considerandos, son los razonamientos lógico jurídicos que hace el juzgador, quien analiza los hechos presentados por las partes, aunados a las pruebas y



alegatos presentados, en relación con las leyes aplicables al caso.

Los Puntos Resolutivos, son las conclusiones, expuestas en forma de proposición lógica, derivadas de las consideraciones jurídicas, de acuerdo al artículo 77, fracción III de la Ley de Amparo, en los puntos resolutivos de la sentencia de amparo deben concretarse con claridad y precisión, los actos por los que entre otros, se conceda el amparo. Por ello, la parte de mayor importancia en una sentencia deben ser los puntos resolutivos, los que indican si se obtuvo o no el amparo y la protección de la justicia federal y si se estará en la posibilidad de exigir el cumplimiento de una sentencia.

Respecto a lo que debemos entender por una sentencia de amparo, es preciso citar enseguida, una tesis jurisprudencial aplicable al presente Capítulo; como ya se precisó en el Capítulo III de la presente tesis, hay una gran diferencia entre una sentencia común y una sentencia en un juicio de amparo.

**“SENTENCIAS DE AMPARO, CONGRUENCIA DE LAS. NO SE RIGE POR LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SINO POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El juez de amparo rige sus actos conforme a lo que establecen los artículos 77 y 78 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Carta Magna, razón por la cual al pronunciar sus fallos en el juicio de garantías, debe ajustarse a lo que dichos preceptos establecen; consecuentemente, en su actuar no puede violar el principio de congruencia que establecen los Códigos de Procedimientos Civiles, en virtud de que los mismos rigen exclusivamente en las sentencias en las que dichos ordenamientos resultan aplicables, pero nunca en las resoluciones derivadas de los juicios de amparo.

*Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Tesis I.6º.C.J/31. p. 1265.*

El amparo es una figura jurídica muy importante, a través de la cual se logra el respeto a los derechos de todos los individuos, precisamente a través de mantener o volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación de las garantías por parte de la autoridad administrativa y así se preserva el orden jurídico y por ende el orden social para una mejor convivencia de la población que integra el Estado, garantizando una mejor calidad de vida a cada individuo.

El juzgador resuelve el asunto planteado, con la potestad de la que está revestido, como ya vimos anteriormente, pero no resuelve de acuerdo a su voluntad, resuelve de acuerdo a un juicio lógico jurídico, aplicando el derecho a un caso concreto. En el caso de la sentencia de amparo en materia administrativa (por mencionar el tema de la presente tesis), el juez o magistrado resolverá declarando la violación del derecho de un particular por parte de la autoridad administrativa. Deberá el juzgador examinar primero, la existencia o inexistencia, como lo señala el artículo 78 de la ley, del acto reclamado y después, su constitucionalidad o inconstitucionalidad y así pronunciar una sentencia, es decir, declara si la autoridad violó los derechos de un determinado particular.

Es en el artículo 80 de la Ley, se menciona cual es el objeto de la sentencia de amparo: "restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando 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."

Debe notarse que el legislador nos habla en realidad del *efecto del amparo*, siendo

obvio que el objeto del amparo es la sentencia y dentro de esa sentencia, el objeto será siempre el de atacar un acto de autoridad y el efecto, como veremos poco más adelante, el de volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación a los derechos de los particulares, por parte de la autoridad.

Para el caso que nos ocupa, la sentencia de amparo que nos interesa, es la que ataca la violación de las garantías individuales de acuerdo a la fracción I del artículo 1 de la Ley de Amparo.

Por último, cabe señalar, sin que sea de gran importancia para el tema de la presente tesis, respecto a la naturaleza de la sentencia de amparo que concedan la protección de la Justicia Federal al agraviado, sí son eminentemente condenatorias, puesto que constriñen a la autoridad responsable a restituir a éste, el goce de la garantía individual violada o a cumplimentar ésta, en sus respectivos casos, por lo que no solamente se concretan a reconocer una circunstancia jurídica preexistente, como sucede con las sentencias declarativas.<sup>2</sup>

### **Sentencia ejecutoriada**

La sentencia ejecutoriada es aquella que no puede ser modificada o revocada por ningún medio jurídico y constituye la verdad legal. Puede ser ejecutoriada por ministerio de ley o por declaración judicial.

Las sentencias ejecutoriadas adquieren firmeza y ya no existe alguna otra posibilidad de que sea impugnada por ninguna de las partes, pero ello no significa que la parte afectada quede en estado de indefensión ya que dichas sentencias podrán ser atacadas a través del juicio de amparo, de acuerdo a lo siguiente:

“AMPARO DIRECTO, IMPROCEDENCIA DEL, CUANDO SE

## RECLAMA EL AUTO QUE DECLARA EJECUTORIADA LA SENTENCIA.

Los artículos 44 y 158 de la Ley de Amparo, ponen de manifiesto que en materia civil procede el amparo directo siempre que lo reclamado sea una sentencia definitiva o una resolución que ponga fin al juicio. A su vez el artículo 46 de la ley citada establece lo que debe entenderse por tal clase de resoluciones; esto es, la primera decide el juicio en lo principal, en tanto que la segunda, sin resolverlo en el fondo, lo da por concluido. De lo anterior se infiere que si lo reclamado es el auto que declara ejecutoriada la sentencia definitiva, es obvio que éste no reúne las características apuntadas, toda vez que si para los efectos del amparo el juicio inicia con la presentación de la demanda natural y termina con la sentencia definitiva, dicho proveído se ubica dentro de los actos emitidos después de concluido el juicio. Por tanto, para conocer de esa controversia es competente un Juez de Distrito y no los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad a lo dispuesto en la fracción III del artículo 114 de la ley de la materia.”

*Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Agosto de 1999, Tesis III.3º.C.50 K. p. 720.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en la Octava Época respecto de las sentencias ejecutorias que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la ley de Amparo, 44 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles es improcedente el recurso de revisión que se hace valer contra una sentencia ejecutoriada por encontrarse firme y surtiendo todos sus efectos, sin que importe en contrario que el recurrente se ostente como tercero extraño, ya que aquélla no puede ser alterada o impugnada por ningún medio jurídico, dado que constituye la verdad legal o cosa juzgada, cuyo fundamento filosófico se encuentra en la necesidad de preservar y mantener la paz y tranquilidad social, ya que de lo contrario habría la posibilidad de intentar, indefinidamente, nuevos juicios para resolver o nulificar los anteriores, lo cual llevaría a la anarquía jurídica.<sup>3</sup>

En este sentido, si el Estado, deseando una justicia perfecta, permitiese un número indefinido de recursos, impediría la certidumbre de los derechos derivados de la sentencia.<sup>4</sup>

Serán, finalmente, las sentencias firmes, ejecutoriadas y que producen efectos de cosa juzgada (favorables al quejoso), las que deberán ser obedecidas por la autoridad responsable acatando la decisión del juez federal, produciendo todos los efectos de las sentencias de amparo como ya lo hemos visto y que, son el objeto de esta tesis.

### **Sentencias que niegan el amparo**

Son las que determinan que la autoridad señalada como responsable ha actuado de acuerdo a Derecho, que no ha violado ninguna garantía constitucional al gobernado.

Al final del procedimiento, el juez o magistrado determina que no son válidos los conceptos de violación, por lo tanto, la autoridad continúa actuando de acuerdo a sus atribuciones, llevando a cabo el acto que se presentó ante la justicia federal como violatorio de sus derechos.

### **Sentencias que sobreseen en el juicio**

Ponen fin al procedimiento sin haber estudiado los conceptos de violación, es decir, no determinan si el acto que se reclama es constitucional o inconstitucional. Simplemente el juez o magistrado se pronuncia en el sentido de que no procede el juicio de amparo por alguna circunstancia ajena que claramente señala el artículo 74 de la Ley de Amparo.

**“SOBRESEIMIENTO. PUEDE DECRETARSE DE OFICIO EN REVISIÓN. AUNQUE LA SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO HAYA CONCEDIDO O NEGADO EL AMPARO.**

El artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo prevé únicamente la posibilidad de que el Tribunal Colegiado confirme el sobreseimiento decretado en la primera instancia, cuando siendo infundada la causa de improcedencia que se invoque, apareciere probado otro motivo legal; sin embargo, aun cuando expresamente no se incluye el supuesto de sobreseer en segunda instancia al actualizarse alguna causal de improcedencia, sea que lo aleguen o no las partes, revocando la sentencia recurrida que concedió o negó el amparo, dicho precepto debe interpretarse armónicamente con el último párrafo del artículo 73 del mismo ordenamiento legal, que consagra el principio de oficiosidad que rige en el examen de las causas de improcedencia, de lo que se concluye que también es posible que el tribunal revisor revoque la sentencia recurrida en la que el Juez de amparo no advirtió la improcedencia de la acción constitucional.”

*Novena Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Julio de 2003. Tesis VI.2º.C.J/235. p. 951.*

Al igual que la sentencia que niega el amparo, no hay ejecución, las cosas quedan en el estado que guardaban antes de la presentación del amparo. Sin embargo, habrá de tomarse en cuenta, la siguiente tesis:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO EXIGE DEJAR SIN EFECTOS LA RESOLUCION RECLAMADA Y LOS ACTOS QUE FUERON EFECTO DE ELLA AUN CUANDO SE HAYA SOBRESEIDO RESPECTO DE ESTOS.**

En términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir a la agraviada en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando 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. En esa virtud, si en un juicio de garantías se concede el amparo para que se dejen sin efectos los proveídos que fueren

consecuencia de determinada resolución, el cumplimiento de dicha sentencia consiste en dejar insubsistente la resolución impugnada y todos aquellos actos derivados de ella. De ahí que, aun habiéndose sobreseído en el amparo en relación con alguno de esos actos que se apoyan en el que declaró inconstitucional, la concesión del amparo obliga a invalidarlos, por encontrarse estrechamente vinculados con el que les dio origen; de no ser así, se haría nugatoria la Protección Constitucional, pues no obstante haberse destruido el acto principal, subsistirán sus consecuencias.”

*Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Parte II, Dic. de 1995. Tesis CXIX/95. p. 261.*

### **Sentencias que amparan**

Con estas sentencias existe una condena para la autoridad señalada como responsable, un fallo por parte del juez de distrito o magistrado en su contra. Dicha autoridad responsable deberá acatar la resolución judicial y dependiendo del acto, si es positivo o negativo, deberá dejar las cosas en el estado que guardaban antes de que se produjera el acto reclamado, o bien, realizar la conducta que no había realizado hasta entonces.

El particular obtiene el reconocimiento de un derecho que ha sido violado por una autoridad administrativa y es ya la autoridad que conoció del amparo, de acuerdo a la legislación vigente, la que se encarga de hacer respetar a la autoridad responsable los derechos que le fueron violados.

Después de hacer un análisis de los conceptos de violación planteados por el quejoso y que al encontrarlos fundados, el juzgador concede el amparo solicitado. Al contrario de la sentencia que niega el amparo, bastará con que el juzgador considere fundado un solo concepto de violación para que conceda el amparo y protección de la justicia federal. El juzgador jamás podrá conceder por un lado y negar por otro cuando se trate de varios conceptos de violación.

Como ya se vio en la primera parte de este Capítulo, de acuerdo al artículo 77 de la Ley de Amparo, las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener: la fijación del o los actos reclamados y la apreciación de las pruebas que permiten tenerlos o no por demostrados; los fundamentos legales en que se apoye el juzgador para determinar que los actos reclamados son inconstitucionales; y finalmente los puntos resolutiveos, es decir, el acto o actos por los que se sobresea, niegue o conceda el amparo.

En resumen, serán las sentencias que conceden el amparo y que son además ejecutoriadas, las que deberá acatar la autoridad responsable, pues no habrá ser modificada ni revocada legalmente. Por consiguiente, podrá producir plenamente todos sus efectos y la autoridad administrativa tendrá la obligación de llevar a cabo su ejecución, en los términos que se determine en la propia sentencia.

### **Efectos de la sentencia de amparo**

Así es que en el caso que nos ocupa, hablaremos sólo de las sentencias favorables al quejoso, cuando éste, después de haber hecho todos los actos procesales necesarios, logra el reconocimiento por parte del juzgador federal, a través de la sentencia, de que han sido violados sus derechos por una cierta autoridad administrativa.

En relación con el artículo 80 de la Ley, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó la siguiente tesis:

**"SENTENCIAS DE AMPARO. ALCANCE DE SUS EFECTOS ANULATORIOS CUANDO SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, POR UNA VIOLACIÓN DE CARÁCTER FORMAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, la



sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, el efecto 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. Ahora bien, en el caso de que el gobernado controvierta a través del juicio de garantías la resolución recaída a un recurso interpuesto en sede administrativa, si la protección constitucional es otorgada respecto de dicha resolución, considerando que en ésta o en el procedimiento de alzada tuvo lugar una violación formal, por emitirse aquélla en forma incompleta o incongruente, o por no seguirse las formalidades esenciales conducentes, debe concluirse que los efectos anulatorios del amparo concedido, únicamente comprenderán los que hayan derivado del acto declarado inconstitucional, por lo que todas aquellas consecuencias cuyo origen se encuentre en el acto impugnado mediante el recurso administrativo quedarán intocadas, por no ser jurídicamente válido que la protección de la Justicia de la Unión se extienda a actos cuyo apego al marco legal no ha sido examinado por el órgano de control constitucional competente; lo anterior, con independencia de que la autoridad responsable deba, en acato al fallo protector, declarar insubsistente la resolución recaída al recurso administrativo, subsanar la violación formal advertida y dictar una nueva resolución.

*Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX. Abril de 1999. Tesis 2ª./J.33/99. p. 191.*

Como se desprende de la tesis antes transcrita, el único objeto y efecto de la sentencia de amparo (cuando ésta es favorable al quejoso), es volver las cosas al estado que guardaban, nulificando cualquier acto, no sólo el que dio origen a la demanda de amparo, sino cualquier otro que provoque la violación a los derechos defendidos a través de la sentencia de amparo.

El efecto genérico de la sentencia de amparo que conceda la protección la Justicia Federal, consiste en todo caso en la invalidación del acto o de los actos

reclamados y en la declaración de su ineficacia jurídica, procediéndose en su consecuencia, conforme a la diferente naturaleza del acto reclamado (positivo o negativo) y según que haya habido o no contravención de garantías individuales o invasión de competencias federales o locales, en su caso (violación actual o violación potencial).<sup>5</sup>

El problema es que no todo termina con la sentencia de amparo, no aun cuando ésta es favorable al particular y se ordene a la autoridad responsable a restablecer las cosas al estado que guardaban antes del acto reclamado o bien obligando a la autoridad a respetar la garantía violada y cumplir con lo que ésta exija como lo dice el artículo 80 de la Ley de la materia.

El artículo 107 constitucional fracción XVI dice que si concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto, o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda.

Con la reforma constitucional de 1994, se hizo una distinción entre el incumplimiento excusable e inexcusable de la autoridad responsable. Cuando el incumplimiento es inexcusable, a juicio de la Suprema Corte, procede inmediatamente la destitución y la consignación. Si el incumplimiento es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable y le fijará un plazo prudente para el cumplimiento de la sentencia de amparo.

La destitución de la autoridad rebelde debe decretarla el Pleno de la Suprema Corte, para después consignarla a un juez federal, pero en el caso de que la autoridad responsable goce de inmunidad constitucional, la resolución del Pleno y las constancias necesarias deben enviarse a los órganos competentes para

suspender dicha inmunidad o, destituir al funcionario respectivo, a fin que pueda ser consignada ante el juez de Distrito que corresponda.

La mencionada reforma, prevé también la posibilidad del cumplimiento sustituto, siempre y cuando el acto así lo permita. En ese caso, la Suprema Corte puede disponer de oficio dicho cumplimiento, cuestión que ya estaba prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo para el caso de amparo indirecto.

El artículo 104 de la Ley de Amparo dentro del Capítulo XII, "De la ejecución de las sentencias", nos habla del siguiente paso, después de haber obtenido sentencia favorable, siendo además, ya una sentencia ejecutoriada. El juzgador (juez de distrito o tribunal colegiado), notificará de oficio y sin demora alguna, a la autoridad responsable para su cumplimiento.

Asimismo, el artículo 113 de la Ley de Amparo, nos indica que no deberá archivarse 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, además de que el Ministerio Público deberá cuidar el exacto cumplimiento de la sentencia.

### **Ejecución de la sentencia**

La ejecución de las sentencias de amparo está regulada por la ley de la materia, de los artículos 104 al 113. En dichos artículos se prevén diversos procedimientos, excluyentes unos de los otros, para llevar a cabo el cumplimiento a la ejecutoria de amparo. El procedimiento correspondiente deberá tramitarse ante la misma autoridad judicial que dictó la sentencia de amparo.

La ejecución de la sentencia se llevará a cabo lógicamente, cuando la sentencia

favorable al particular, como ya se vio, sea en el sentido de que dicha sentencia (condenatoria) obligue a la autoridad a realizar un acto que a la fecha no había realizado o a dejar de ejecutar uno que había estado causando perjuicio al particular. La ejecución de una sentencia, no es sino el hecho de materializar a favor del quejoso lo ordenado por el juez federal a través de la sentencia.

De conformidad con el artículo 17 constitucional, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, asimismo, las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. En este sentido, el hecho de obtener justicia, es una garantía constitucional a la que tiene derecho todo gobernado y es aras de esta garantía es que se han instrumentado varios caminos legales para que se vean respetados los derechos de los particulares frente a la autoridad responsable.

De nada serviría en la práctica, que el juez federal dictará una sentencia a favor de alguna persona, declarando que sus derechos han sido violados por una autoridad, sino no existiera legalmente, la forma de que se respeten los derechos de los gobernados, obligando a la autoridad a acatar la resolución judicial para que así se vean efectivamente respetados los derechos antes violados.

Por principio, la ley establece el juicio de amparo, como el mecanismo para obtener el respeto a los derechos de los gobernados, pero no sólo en un papel, con una declaración de la autoridad judicial, sino también en la práctica, de una manera tangible, viendo efectivamente el respeto a dichos derechos por parte de la autoridad responsable. Pero digo por principio, porque el juicio es sólo un pronunciamiento y la ejecución de la sentencia de amparo, es otro procedimiento, a veces más largo y tedioso que el primero. Así el fin último del juicio de amparo,

es ver, que efectivamente sean respetados los derechos de los individuos que acuden a él y así está previsto en la ley de la materia, tal y como se menciona en el artículo 113 de la Ley de Amparo, que nos indica que no se archivara ningún juicio hasta que quede debidamente cumplida la sentencia pero desafortunadamente la autoridad responsable suele ser renuente y evita el cumplimiento de una sentencia, ya sea muchas veces por descuido, por mala fe o simplemente por exceso de trabajo. El caso es que el particular será, no obstante la buena voluntad del legislador, el perjudicado con el incumplimiento o cumplimiento incompleto o inadecuado de la autoridad responsable.

Debemos tomar en cuenta, también, que se debe diferenciar el incumplimiento total a lo dispuesto por una sentencia y el cumplimiento excesivo o deficitario, de la producción de una nueva violación constitucional por parte de la autoridad responsable, al cumplimentar una sentencia dictada en amparo, y dentro de aquella área jurisdiccional soberana de dicha responsable que no fue materia de examen en el proceso de amparo y su fallo final. Pueden existir, por lo tanto, dentro del campo de las ejecutorias de amparo, y en relación a sus manejos para hacerlas efectivas, incumplimientos absolutos, repetición del acto y retardos, en cuyo caso se plantea el incidente de inexecución o de repetición del acto reclamado y que además dichos cumplimientos inadecuados pueden motivar un recurso de queja. Por otro lado, pueden suscitarse violaciones nuevas en el acto cumplimentador, que deben atacarse mediante el ejercicio de una nueva acción de amparo.<sup>6</sup>

El artículo 104 señala que la autoridad federal comunicará a la autoridad responsable, mediante oficio y sin demora alguna, la sentencia ejecutoriada para su cumplimiento. Asimismo, se requerirá a dicha autoridad para que informe sobre el respectivo cumplimiento. Cabe señalar, además, la siguiente tesis:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. LOS LINEAMIENTOS QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DAN A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES PARA SU CUMPLIMIENTO, NO CONSTITUYEN UN EXCESO EN SUS FACULTADES.**

Dado que los Tribunales Colegiados son órganos de control constitucional encargados de salvaguardar las garantías individuales de los gobernados contra las transgresiones en que pudieran incurrir las autoridades en el ejercicio de sus funciones públicas, sin en los asuntos que son sometidos a su potestad federal advierten o consideran la existencia de violación a las garantías individuales, se encuentran facultados para proveer la restitución, precisamente en salvaguarda de esas garantías, volviendo las cosas al estado que tenían antes de la violación constitucional, como lo prevé el artículo 80 de la Ley de Amparo; en esas condiciones, el hecho de que en una ejecutoria de amparo el órgano colegiado dé los lineamientos a la autoridad responsable para que se pronuncie en tal o cual sentido, no constituye exceso de facultades, sino el uso de ellas para volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación”

*Novena Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004. Tesis VIII.4º. J/3. p. 1363.*

Sin embargo, la autoridad puede mostrarse renuente a llevar a cabo lo que manda la autoridad judicial, pues el caso no es que la autoridad judicial haga reconocer a la autoridad administrativa tan sólo la violación de un derecho, sino que la autoridad restituya al particular en el ejercicio de ese derecho, obligando en todo caso a que respete lo ordenado en la sentencia judicial.

El juez federal tendrá en caso de negación de la autoridad administrativa renuente, la obligación de llevar a cabo la ejecución de la sentencia, lo cual está dentro del ámbito de sus facultades. Cabe señalar en este punto, que no todas las sentencias llevan aparejada alguna ejecución, tales como las declarativas, pero no es el caso que nos ocupa.

Como vimos en un capítulo anterior, el poder Judicial tiene la facultad y la obligación de proteger los derechos de los particulares a través de la aplicación de las leyes a un caso concreto y además, la facultad de proveer los medios necesarios para que se lleve a cabo la protección de dichos derechos, aun sobre la voluntad de la autoridad condenada en la sentencia de amparo.

En ese sentido, el artículo 105 de la Ley de Amparo, señala que la autoridad tiene veinticuatro horas siguientes a la notificación de la ejecutoria para llevar a cabo el cumplimiento de la misma. En caso contrario la autoridad judicial (juez de distrito o tribunal colegiado, según el caso), requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a la responsable a cumplir sin demora con la sentencia de amparo. En el caso de que no hubiere superior, se hará el requerimiento directamente a la responsable. Si a pesar de los requerimientos no se llevare a cabo la ejecución de la sentencia, se remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo al artículo 107 constitucional, fracción XVI, quien será la que obligue y en su caso, sancione a la autoridad renuente.

Es el artículo 105 mencionado el que establece el procedimiento para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia de amparo:

**“CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.**

Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia

de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer



pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia.”

*Novena Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV Octubre de 2001. Tesis 2ª./J.9/2001. p. 366.*

### **Tercero de buena fe**

Por último, para cerrar el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de

amparo, resta mencionar lo relativo a la ejecución de las sentencias de amparo respecto de los terceros de buena fe. Así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de acuerdo a lo siguiente: **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.<sup>7</sup>

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.

Lo anterior tiene que ser en aras del principio de seguridad jurídica, que requiere que quien haya sido amparado contra un acto inconstitucional sea reintegrado en el disfrute de sus derechos vulnerados. No obstante ello, existen muchos autores que señalan que el hecho de llevar a cabo la ejecución de una sentencia favorable al quejoso y que afecte los derechos de un tercero, es contrario a la garantía constitucional contenida en el artículo 14.

No es obstáculo para el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, el que la ejecución de la misma pueda afectar intereses de terceros extraños, derivados del derecho de alguna de las partes que contendieron en el amparo, aun cuando los terceros hayan actuado de buena fe.

Para reiterar lo antes afirmado servirá de ejemplo la tesis de la Octava Época que se transcribe a continuación, ya que si los terceros han sido llamados al juicio de garantías la ejecución de sentencias debe seguirse, dejando a dichos terceros

otras opciones, en el caso de un debido incumplimiento: INEJECUCION DE SENTENCIA. LA AFECTACION A TERCERAS PERSONAS CON LA EJECUCION DE LA RESOLUCION NO IMPLICA IMPOSIBILIDAD PARA SU CUMPLIMIENTO, SI ELLO FORMO PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO. Si en el incidente de inejecución de sentencia, las autoridades responsables afirman que existe imposibilidad para el cumplimiento de la sentencia que otorgó el amparo para el efecto de que se ejecutara la resolución presidencial que ordena la creación de un nuevo centro de población ejidal, aduciendo que el acatamiento de la misma ocasionaría la afectación de terceras personas, y tal cuestión fue materia de la litis constitucional, por haberse planteado desde los informes justificados por las autoridades responsables, habiéndose, inclusive, emplazado a juicio a los terceros perjudicados, y resolviéndose en la sentencia cuya inejecución es materia del incidente que, no obstante dichas afectaciones, debía ejecutarse la resolución presidencial, debe considerarse que no existe la imposibilidad alegada por las responsables y que, por tanto, incurren en desacato a la ejecutoria si no la cumplen en sus términos.<sup>8</sup>

El artículo 96 de la Ley de Amparo señala que cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualquiera de las partes en juicio, o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o el cumplimiento de dichas resoluciones.

Derivado del mencionado artículo se deduce que sólo se puede interponer recurso de queja por vicios en el cumplimiento de una sentencia de amparo, es decir cuando la ejecución sea defectuosa o excesiva y si no es cualquiera de los dos supuestos antes mencionados, no tiene el tercero ningún derecho para intervenir en la ejecución de una sentencia de amparo aunque ésta le cause perjuicio,

quedando el tercero en total estado de indefensión aunque parece que es evidente la inconstitucionalidad del artículo 96 de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia de la Suprema Corte. Dicho vicio de inconstitucionalidad es irremediable jurídicamente, debido a que no existe ningún medio para impugnar la ejecución no excesiva ni defectuosa de una sentencia de amparo que afecto los derechos del tercero extraño al juicio constitucional, pues, en los términos de la fracción II del artículo 73 de la Ley de la materia, el juicio de garantías es improcedente contra actos de cumplimentación de las ejecutorias de amparo.<sup>9</sup>

En capítulo siguiente se hará un estudio sobre los procedimientos posibles a seguir, en caso del incumplimiento de las sentencias de amparo.

**CITAS:**

- <sup>1</sup> Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. 10<sup>a</sup>. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 495.
- <sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12<sup>a</sup>. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 527.
- <sup>3</sup> IUS 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Segunda Parte. 2000.
- <sup>4</sup> Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. 16<sup>a</sup>. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 200.
- <sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 526.
- <sup>6</sup> Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. 10<sup>a</sup>. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 504.
- <sup>7</sup> IUS 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Quinta Época. Segunda Sala. Tomo VI. Tesis 238. p. 160.
- <sup>8</sup> IUS 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Octava Época. Tesis P.X/91. p. 5.
- <sup>9</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 547.

## **CAPITULO VI**

### **INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO**

Como mencionamos en el capítulo inmediato anterior, la autoridad responsable se puede rehusar a llevar a cabo lo ordenado por la autoridad federal, o bien puede ser que cumpla con la orden judicial pero de una forma inadecuada ya sea llevando a cabo la ejecución en exceso o en forma deficiente. Siendo así, el quejoso tendrá que acudir a la vía de apremio, para que se lleve a cabo el procedimiento de ejecución de sentencia de amparo y así se materialice lo ordenado por el juez federal respecto de sus derechos.

Las formas que señala la Ley de Amparo para el cumplimiento de las sentencias de amparo, determina algunos procedimientos dependiendo del caso, los cuales se excluyen entre sí.

El artículo 105 de la Ley de Amparo establece que 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 encontrare 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, 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.

Cuando 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.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

■  
Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo

conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Considero oportuno transcribir la siguiente tesis relacionada con el incumplimiento de las sentencias de amparo:

**“CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.**

Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inexecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda,



deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta

fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia.”  
*Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001. Tesis 2ª./J.9/2001. p. 366.*

Con la anterior tesis transcrita íntegramente, se resume lo que trataremos en el presente capítulo. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que resolverá sobre cualquier desacato a las ejecutorias de amparo; también será la única en aplicar sanción a la autoridad rebelde y por último, las sentencias de amparo son de orden público y de ahí la importancia, no sólo para el particular interesado en una determinada sentencia de ver cumplido en la práctica lo ordenado por el juez federal, sino para la sociedad en general al querer ver respetada la Constitución Federal.

Será, dependiendo de cada caso en particular, es decir, dependiendo de la inconformidad que con el cumplimiento de la sentencia tenga el particular, el tipo de procedimiento que deberá iniciarse para finalmente obtener la protección de la justicia federal al ver materializado el respeto a su derecho y se le restituya al quejoso en el pleno goce de su garantía individual violada por la autoridad responsable, de acuerdo a lo que señala el artículo 80 de la Ley de Amparo.

El quejoso tendrá cinco días, después de la resolución judicial que se dicte

teniendo por cumplida la ejecutoria, para interponer su inconformidad con la ejecución de la sentencia correspondiente, en caso de no hacerlo se tendrá por consentida.

Los medios y procedimientos que son el medio legal para pedir la ejecución de la sentencia de amparo son:

- Incidente de repetición del acto reclamado
- Incidente de Inejecución de sentencia
- Cumplimiento sustituto de sentencia
- Recurso de Queja
- Recurso de Inconformidad

Será el quejoso el que promueva ante la autoridad judicial que le concedió el amparo, el medio necesario para llevar a cabo el cumplimiento de lo ordenado por dicha autoridad, no obstante que las sentencias son de orden público y la autoridad debería de actuar de oficio.

Para reafirmar lo antes dicho, cabe transcribir la siguiente tesis:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO.**

El sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias que concedan la Protección Federal se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguno de los siguientes supuesto: 1º. Desacato a la sentencia de amparo cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por la sentencia, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia, sino que desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios

o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal que conoce del asunto declara que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico (artículo 105, primer párrafo) que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante un juez de Distrito, si la Suprema Corte comprueba que ésta incurrió en evasivas o procedimientos ilegales par incumplir, dando la apariencia de acatamiento; c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de una indemnización, procede le incidente de pago de daños y perjuicios (artículo 105, último párrafo).

2º. Cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo. En este supuesto, el quejoso puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad responsable) artículo 95, fracciones II y IV) y en contra de la resolución que llegue a dictarse procede el llamado recurso de queja (artículo 95, fracción V), cuya resolución no admite a su vez medio de impugnación alguno. 3º. Repetición del acto reclamado cuando la autoridad reitera la conducta declarada inconstitucional por la sentencia de amparo. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal resuelve que la autoridad incurrió en esta repetición, procede el envío de los autos a esta Suprema Corte para que determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su repetición del acto reclamado, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 108), cuya resolución podría conducir, en caso de ser fundada, y una vez agotados los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a la consignación señalada. En estos supuestos, los procedimientos que podrían conducir a la destitución de la autoridad responsable se tramitarán sin perjuicio de las medidas que deban tomarse hasta obtener el cumplimiento del fallo protector."

*Novena Epoca. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación. Parte II, octubre de 1995, tesis LXIV/95, p. 160.*

Hasta lo aquí expuesto, queda claro en qué consiste la inexecución de las sentencias de amparo, quién será la autoridad judicial que deberá resolver sobre el asunto y las formas previstas en la Ley que tendrá el interesado en lograr el cumplimiento de la sentencia que le favorece. A continuación hablaré de los procedimientos ya mencionados, no sin antes hacer una mención de lo que se entiende por incidente, especialmente en materia de amparo.

### **Incidentes en el juicio de amparo**

Del latín incidente, que suspende o interrumpe, de cederé, caer una cosa dentro de otra. Es un acontecimiento o suceso.<sup>1</sup>

Jurídicamente hablando, se dice que los incidentes son cuestiones que surgen dentro de un procedimiento judicial y que tienen relación con el mismo y por el mismo. El incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso.<sup>2</sup>

Una vez mencionado lo que es un incidente en materia procesal, es fácil entender lo que es el incidente en la ejecución de las sentencias en el juicio de amparo, es decir, los incidentes antes mencionados y que se estudiarán a continuación, son accesorios al juicio de amparo y dependen de la existencia de una sentencia ejecutoriada y además del incumplimiento de lo ordenado en la sentencia por la parte responsable de llevarlo a cabo.

En el juicio de amparo, y de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Amparo, no se substanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por dicha Ley.

El incidente constituye una cuestión distinta del principal asunto del juicio, relacionada directamente con él, que se ventila y decide por separado, a veces sin suspender el curso de aquél; y otras, suspendiéndolo, caso éste en que se denomina de previo y especial pronunciamiento. Los incidentes tienen como finalidad, solucionar una controversia que, si bien discrepa del fondo del juicio ya que se concreta a un aspecto meramente procesal y excepcionalmente vinculado al fondo, de cualquier modo implica el conocer, tramitar y fallar una cuestión

procesal o sustantiva secundaria, debiendo seguirse un esquema procesal y formalidades esenciales análogas a las del juicio en lo principal.

Será conveniente hacer una clasificación de los incidentes que pueden darse dentro del juicio de garantías:

- EN EL PRINCIPAL (Instrucción)
- DURANTE EL CUMPLIMIENTO (Ejecución)
- DURANTE LA SUSPENSION (Incidente de Suspensión)

Para el objetivo de esta tesis, son de estudiarse únicamente, los Incidentes que pueden presentarse dentro del cumplimiento que se debe dar a las sentencias ejecutorias, es decir, de acuerdo a la clasificación anterior, los incidentes durante el cumplimiento o ejecución, son:<sup>4</sup>

CLASE	REGULACION	TRAMITE	RESOLUCIÓN
Especial pronunciamiento	Previstos en Ley de Amparo	Substanciación especial	En cualquier Momento
Especial pronunciamiento	Regulación CFPC	Substanciación especial	En cualquier momento

El juicio de amparo, como ya se ha visto anteriormente, tiene su regulación y normatividad específica en la Ley de Amparo y únicamente de manera supletoria,

resulta aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, según el artículo 2 de la misma Ley.

Los incidentes, en general, se siguen como un proceso aparte, los cuales se componen de dos etapas:

- 1ª. Instrucción → etapa expositiva, probatoria y conclusiva, y
- 2ª. Juicio o decisión → etapa resolutive

En el caso que nos ocupa y, de acuerdo a lo anterior, estamos hablando de los incidentes que se tramitan para hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia constitucional, para hacer realidad lo resuelto en sentencia definitiva a través de facilitar al quejoso los medios necesarios y constreñir a las responsables y al tercero perjudicado a restaurar las cosas al estado que tenían antes de la violación.

El objeto de los incidentes, en general, pero específicamente en el caso que nos ocupa, en el juicio de amparo, es el de asegurar la misión social del juicio constitucional es decir, el de velar el cumplimiento de la Constitución. Trata de restablecer la eficacia del procedimiento a través de una resolución condenatoria que lleva aparejada ejecución.

Se pretende con la tramitación de un incidente, el conocimiento y fallo de una cuestión adjetiva o sustantiva, excepcionalmente, surgida en el juicio de amparo y son el medio para aplicar una ley general a un caso concreto controvertido.

Por su misma naturaleza, los incidentes que nos ocupan tienen el carácter de

especial pronunciamiento, es decir, que no ponen obstáculos a la tramitación de la cuestión principal, ni suspenden el trámite inicial, se presentan en la última etapa procesal del juicio de amparo, una vez que es dictada la sentencia y puede afirmarse que la actividad jurisdiccional debe extenderse hasta ver satisfecha a la parte que obtuvo el amparo y protección de la justicia federal.

A continuación pasaré a estudiar todos y cada uno de los incidentes que ya han quedado apuntados en párrafos anteriores.

### **Repetición del Acto Reclamado**

Habrá repetición del acto reclamado cuando la autoridad responsable insiste en llevar a cabo el acto que se declaró como inconstitucional por la autoridad judicial. Habiendo repetición del acto reclamado una vez que se ha obtenido sentencia ejecutoriada en el sentido de declarar dicho acto como inconstitucional, habrá lógicamente, por parte de la autoridad responsable, inejecución de sentencia.

Habrá que distinguir entre la repetición del acto reclamado y la ejecución de un nuevo acto por parte de la misma autoridad que ya fue condenada a favor del mismo quejoso. En este último caso, estaremos no en la presencia de un incidente, sino de un nuevo juicio de amparo.

Al respecto, si en dos actos de autoridad se registra el mismo motivo o causa eficiente y ambos tienen igual sentido de afectación, el uno será la repetición del otro; por el contrario, si a pesar de que este último elemento se presenta en los dos actos, su respectivo motivo o causa eficiente es diverso, entre ellos no habrá semejanza, siendo, por tanto, diferentes.<sup>5</sup>

Habrá repetición del acto reclamado cuando la autoridad responsable emite un



nuevo acto, violando las mismas garantías individuales respecto del titular de los derechos violados, es decir, en la sentencia ejecutoriada, la autoridad judicial señaló la violación a los derechos de un determinado particular en determinadas circunstancias por parte de una autoridad administrativa determinada. Si esa autoridad persiste en por ejemplo, llevar a cabo una clausura de cierto local comercial, argumentando que el titular de los derechos sobre dicho local no cuenta con la licencia de funcionamiento correspondiente, cuando se ha determinado que antes de la clausura que ya fue declarada inconstitucional, sí contaba con la licencia requerida por la autoridad administrativa competente y aquélla persiste en volver a clausurar por la misma situación, se estará en presencia de la repetición del acto reclamado.

Los supuestos para tramitar el incidente de repetición del acto reclamado, son:<sup>6</sup>

1. Cuando el Tribunal de Amparo resuelve que existe repetición del acto reclamado, remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Si decide que es inexistente la repetición del acto reclamado, la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia, sólo se hará a petición de la parte inconforme, dentro del término de cinco días contados a partir del siguiente al de la notificación correspondiente.

El artículo 108 de la Ley Amparo, prevé:

“La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que

expongan lo que a su derecho convenga.

La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará el Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.”

De acuerdo al artículo transcrito, el incidente procederá cuando exista denuncia por parte del interesado, precisamente ante la autoridad judicial que conoció del amparo, cuando éste considere que el acto emitido por la autoridad responsable, está reiterando la misma violación a las garantías individuales por las que se condenó inconstitucional el acto reclamado en el juicio de amparo.

No obstante que la denuncia deberá hacerla el interesado, existe criterio de la Corte en el sentido siguiente:

**“REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. OBLIGACION DEL JUZGADOR DE AMPARO DE INTERVENIR OFICIOSAMENTE EN EL INCIDENTE RELATIVO, DICTANDO TODAS AQUELLAS**

**MEDIDAS U ORDENANDO LA PRACTICA DE LAS DILIGENCIAS NECESARIAS QUE TIENDAN A ESCLARECER SI EFECTIVAMENTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRIO O NO EN VIOLACION A LA SENTENCIA DE AMPARO.**

De la interpretación armónica de los artículos 80, 105, 108 y 111 de la Ley de Amparo, se desprende que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es una cuestión de orden público y que los jueces de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, no sólo tienen la potestad sino el deber de intervenir oficiosamente, dictando todas aquellas medidas u ordenando la práctica de las diligencias necesarias que tiendan a esclarecer si realmente se ha dado cumplimiento o no a la ejecutoria de amparo. Por ello, no puede considerarse que una interpretación literal de la última parte del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, conduzca al equivoco de estimar que en estos incidentes sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de resolver allegándose los elementos que estime convenientes, sino que también la tienen el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, dado que atendiendo al principio de derecho de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, se sigue que la finalidad que persiguen los órganos jurisdiccionales federales, en estos casos, es la misma, esto es, determinar si efectivamente la autoridad responsable incurrió o no en violación a la sentencia de amparo al repetir el acto reclamado, respecto del cual se otorgó la protección constitucional."

*Novena Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX. Tesis 2ª/J. 17/99, p. 161.*

Durante la tramitación del incidente, la autoridad judicial federal puede ordenar el desahogo de pruebas para un mejor esclarecimiento de la verdad, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo al artículo 2 de la Ley de Amparo.

También, de acuerdo al artículo 108, se deduce que no existe ningún término para presentar la denuncia por repetición del acto reclamado, ya que éste por su propia naturaleza, puede ser emitido en cualquier momento.

Para mayor claridad hasta lo aquí señalado, a continuación se transcribe el criterio de la Suprema Corte respecto a la repetición del acto reclamado:

"REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. POR APLICAR UNA LEY RESPECTO DE LA CUAL SE HABÍA CONCEDIDO EL AMPARO, SI EN EL INCIDENTE SE ADVIERTE QUE SE INCURRIÓ EN ELLA, DEBEN DEJARSE INSUBSISTENTES LAS RESOLUCIONES RESPECTIVAS Y REQUERIRSE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA QUE SUSPENDA LOS ACTOS TENDIENTES A HACERLAS EFECTIVAS.

El cumplimiento de las sentencias protectoras que se dicten en el juicio de garantías constituye una cuestión de orden público, según se desprende del contenido de los artículos 80, 105, 108 y 111 de la Ley de Amparo; por tanto, de encontrarse demostrado que las autoridades denunciadas incurrieron en repetición del acto reclamado en el juicio de garantías, por haber emitido resoluciones fundadas en una ley respecto de la que se tenía concedida la protección constitucional, procede declararlas insubsistentes por haberse incurrido en el mismo vicio de inconstitucionalidad que motivó la concesión del amparo y, a la vez, requerir a las responsables a efecto de que suspendan los actos tendientes a hacer efectivas tales determinaciones ya declaradas insubsistentes, tomando en cuenta, además, que el objeto de la concesión de la protección de la Justicia de la Unión radica en restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, lo que se ve contrariado al emitirse nuevos actos que reiteren las mismas violaciones por las que se concedió el amparo.

*Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Agosto de 1998. Tesis 2ª. CI/98. p. 509.*

■

Con este incidente se pretende que el particular obtenga del juzgador su intervención para que, la autoridad deje de actuar en el sentido de cometer la violación a las garantías individuales que ya había declarado dicho juzgador como inconstitucional.

En cualquier momento la autoridad responsable podrá restituir al quejoso en el

goce del derecho violado y entonces el tribunal de amparo emitirá resolución en el sentido de tener por cumplida la sentencia de amparo. No obstante ello, en cualquier momento, de acuerdo al caso, la autoridad responsable podrá ejecutar un acto reiterativo y deberá darse trámite a un nuevo incidente de repetición del acto reclamado, debiendo entonces, otra vez, la autoridad que conoció del amparo hacer un análisis comparativo entre el acto declarado inconstitucional y el nuevo acto emitido por la autoridad responsable y entonces llevar a cabo el trámite del incidente.

Hasta aquí hemos analizado el caso en que se determine la existencia de repetición del acto reclamado pero podrá darse el caso también en que la autoridad judicial se pronuncie en el sentido de que la denuncia es infundada y en este caso, el quejoso deberá solicitar a dicha autoridad, haciendo valer su inconformidad, que se remita el expediente a la Suprema Corte de la Nación en un término de cinco días contados a partir de la notificación que se haga al quejoso, de la decisión de la autoridad judicial.

La Suprema Corte podrá declarar infundada la denuncia y declarar que la autoridad responsable no ha incurrido en repetición del acto reclamado. En todo caso, se enviará el expediente a la autoridad judicial que conoció del amparo para que ésta examine de manera oficiosa, si la autoridad responsable ha cumplido con la sentencia y si no, la requiera de cumplimiento.

### **Incidente de inexecución de sentencia**

Este incidente es promovido por los particulares cuando una vez obtenida sentencia favorable en un juicio de amparo, la autoridad o autoridades responsables no cumplen con el mandato de la autoridad federal. En el caso de que en dicha sentencia el juez de Distrito haya ordenado ciertos actos

correspondientes a la autoridad responsable, es decir, en hacer algo para restablecer al quejoso las garantías individuales que les ha violado con su actuación.

Habrà inejecución de sentencia cuando a pesar de haber utilizado todos los medios para lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo, la autoridad responsable se abstenga de actuar conforme a lo ordenado por la autoridad judicial federal. Se considera también, que hay inejecución cuando realiza actos secundarios para lograr el cumplimiento.

Habrà desacato a la sentencia de amparo cuando la autoridad responsable abiertamente o con evasivas se abstiene totalmente de obrar en relación con los deberes jurídicos impuestos por la ejecutoria, o bien, no realiza la obligación de dar, hacer o no hacer, que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó infringida en la sentencia, sino que realiza actos intrascendentes, secundarios o poco relevantes para lograr el cumplimiento.<sup>7</sup>

Conforme a lo antes transcrito, la autoridad responsable, que ha sido condenada en una sentencia de amparo, debe de llevar a cabo actos que lleven al cabal cumplimiento de lo que le obliga la autoridad judicial, no basta con que realice ciertos actos, debe de cumplir con la sentencia tal y como se ordena en ella misma.

El artículo 105 de la Ley de Amparo señala en la parte conducente, que si el tribunal que conoció del amparo estima que la ejecutoria no se ha cumplido, a pesar de los requerimientos dirigidos a las autoridades responsables y en su caso a sus superiores jerárquicos, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que inicie el incidente de inejecución de sentencia, mismo que

puede conducir, en términos de la Fracción XVI, del artículo 107 constitucional, a la separación de la autoridad responsable del cargo y a su consignación ante el Juez de Distrito.

Se aprecia de lo antes transcrito que será la autoridad judicial, quien de oficio iniciará el incidente de ejecución de sentencia, aunque en realidad será el quejoso el más interesado en que sea acatada la resolución judicial y por lo tanto, el que promueva ante la autoridad judicial, el incidente correspondiente.

Además, si la autoridad responsable no informare del cumplimiento a la sentencia o aun, de sus superiores jerárquicos, se establece la presunción a favor del quejoso de que no se ha llevado a cabo el cumplimiento.

**"INCIDENTES DE INEJECUCION E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE 'PRINCIPIO DE EJECUCION' QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRSCIENDEN AL NUCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACION EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCION DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO. Este tribunal decide apartarse del criterio sostenido en la tesis que con el título de: 'INCONFORMIDADES PREVISTAS POR EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO E INCIDENTES DE INEJECUION DE SENTENCIA, REQUIEREN, COMO PRESUPUESTO NECESARIO, LA IMPUTACION DE UNA ACTITUD ABSTENCIONISTA TOTAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA ACTAR LA EJECUTORIA DE AMPARO', está publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y ocho, Primer Parte, página ochocientos veintiocho, pues un nuevo examen de la fracción XVI del artículo 107 constitucional vigente, en relación con el sistema previsto en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras, específicamente en sus artículos 95, fracciones II a V, 105, 106 y 107, muestra que los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención**

total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realiza actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en la sentencia, es decir, que se limita a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo, toda vez que sólo admitiendo la precedencia de tales incidentes, se hace efectivo el derecho del quejoso de someter a la consideración de este Alto Tribunal la conducta de la autoridad responsable que a través de evasivas y actos de escasa eficacia, pretende eludir el cumplimiento del fallo protector, por lo que no podría lograrse a través del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución, ya que su substanciación en ningún caso conduciría a imponer la sanción prevista en el precepto constitucional en cita; en este sentido, habrá "principio de ejecución" y serán improcedentes por tal motivo los incidentes de inejecución y de inconformidad, por surtirse los supuestos del recurso de queja, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado cuando menos en partes, aquella prestación que es la esencial para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, considerando la naturaleza del bien fundamentalmente protegido o resguardado en la ejecutoria de amparo, que es el núcleo de la restitución en la garantía violada, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo."

*Novena Epoca. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octubre de 1995. Tesis LXV/95, pág. 116.*

El juez podrá ordenar cualquier diligencia (de conformidad con el artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo) para cerciorarse del cumplimiento de la ejecutoria de amparo y si de ellas se constata el incumplimiento, podrá dictar las órdenes necesarias para lograr el cumplimiento de la sentencia. Si aún con lo anterior, no fuere cumplida en un plazo prudente según el juzgador, el juez comisionará al secretario o actuario de su juzgado para que den cumplimiento a la sentencia de amparo. Si éstos no consiguen el cumplimiento, será el propio juez quien lo ejecute por sí mismo.



En caso de que la autoridad responsable sí rindiera el informe de cumplimiento pero el quejoso no estuviere de acuerdo con el cumplimiento, éste deberá expresar la desobediencia, en que según él ha incurrido la autoridad, aportando las pruebas que demuestren el incumplimiento. El juez de Distrito dará vista a la autoridad para que rindan el informe que proceda de acuerdo a lo señalado por el quejoso. El juez podrá mandar practicar las diligencias necesarias.

Finalmente, el juez deberá dictar sentencia interlocutoria resolviendo sobre el cumplimiento de la sentencia, puede ser en tres sentidos:<sup>8</sup>

1. Si no se acredita el incumplimiento, pero detecta que se ha incurrido en exceso o defecto de ejecución de sentencia, dejará que el quejoso interponga el recurso de queja para subsanar esos vicios.
2. Si no se demuestra que hubo incumplimiento, así lo declarara el juez dando por concluido el incidente de inejecución. El quejoso tendrá, dentro de cinco días siguientes a la notificación respectiva, el derecho de solicitar que el expediente se envíe a la Suprema Corte de Justicia, para que sea ésta en Pleno, quien resuelva si debe confirmarse o revocarse la sentencia interlocutoria.
3. Si se acredita que la autoridad responsable no ha dado cumplimiento, el juez librará las órdenes necesarias a la autoridad responsables para que se preste el debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de la Ley de Amparo. En este caso, el juez de Distrito debe remitir el expediente original a la Suprema Corte para que ésta determine la separación inmediata de la autoridad de su cargo y su consignación penal.

O bien, los incidentes de inexecución pueden resolverse en los siguientes sentidos a saber:<sup>9</sup>

- a) Sin materia
- b) Improcedente
- c) Fundado

a) Podrá quedar sin materia cuando la autoridad judicial informa a la Suprema Corte que se declaró cumplida la sentencia y lo acredita con el acuerdo respectivo; cuando la autoridad responsable es quien lo acredita ante la Suprema Corte; cuando el quejoso manifiesta optar por el cumplimiento sustituto; cuando suscriben convenio extrajudicial o judicial el quejoso y la autoridad responsable; cuando así lo manifiesta el mismo quejoso, cuando el quejoso, durante la tramitación del incidente de inexecución, interpone recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia; cuando la autoridad responsable acredita la imposibilidad jurídica o material de dar cumplimiento a la sentencia o bien cuando fallece el quejoso y el acto reclamado era de carácter personal.

b) Será improcedente el incidente de inexecución de sentencia si con anterioridad a su tramitación: si las autoridades responsables acreditaron el cumplimiento a la ejecutoria de amparo; si la autoridad judicial emitió resolución mediante la cual tuvo por cumplida la sentencia de amparo; si el quejoso interpuso recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento.

c) Será fundado el incidente de inexecución de sentencia, como ya se vio, cuando de las constancias se desprenda que la autoridad responsable no ha dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

Es importante señalar que tratándose de una cuestión de orden público (el

cumplimiento a la sentencia), la Suprema Corte podrá allegarse cualquier elemento probatorio además de los agravios hechos valer por el quejoso.

Por último, es preciso mencionar que puede darse la reserva del asunto en caso de que el quejoso dejare de promover la ejecución de la sentencia, tanto ante la autoridad que le concedió el amparo, como ante la Suprema Corte de Justicia. Como ya se mencionó antes, de conformidad con el artículo 113 de la Ley de Amparo, no podrá archivarse ningún asunto sin haberse constatado su cumplimiento. En este caso, el quejoso podrá solicitar en cualquier momento, el cumplimiento a la sentencia que le fue favorable.

De conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo, reformado en 1995, puede darse el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo:

“...Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita...”

### **Cumplimiento Sustituto**

Con las reformas al artículo 107, fracción XIV de nuestra Constitución y a los artículos relativos a la ejecución de sentencias en la Ley de Amparo, que entraron en vigor en el 2001, se contempló el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, otorgando al quejoso la posibilidad de solicitar a través del llamado

incidente de cumplimiento sustituto, el pago de una indemnización.

Lo anterior, obedeció al gran número de sentencias de amparo que quedaban sin ejecución, principalmente por la imposibilidad legal y material de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad judicial y así se expresó en la exposición de motivos al plantear la reforma:

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 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.<sup>10</sup>

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.

Cabe aclarar que la reforma se llevó a cabo respecto del artículo 105 y no del artículo 106 como se menciona en la exposición de motivos antes transcrita.

El cumplimiento sustituto procede de oficio o a petición de parte, cuando, como lo señala el artículo 105, cuando con la ejecución se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener la parte quejosa, tomando en cuenta la naturaleza del acto. Asimismo, estas reformas, siendo a favor del particular, rigen tanto para las sentencias ejecutoriadas dictadas antes y después de las reformas.

El cumplimiento sustituto se actualiza cuando por factores jurídicos, materiales, de hecho o sociales, las autoridades vinculadas al cumplimiento de la ejecutoria de amparo, no están en condiciones de restituir al agraviado en el pleno goce de las garantías individuales violadas en los términos que derivan de la propia ejecutoria; así, la opción del cumplimiento sustituto es la excepción o un mecanismo excepcional y no la regla, en virtud de las dificultades que en ocasiones surgen en los procedimientos de ejecución, ya jurídicas, ya de hecho, para obtener el cumplimiento de los efectos y alcances propios de la ejecutoria de amparo.<sup>11</sup>

Entonces, el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, sólo debe darse en el caso en que su cumplimiento se haya vuelto imposible de ejecutar y no como

una alternativa más en caso de la violación de los derechos a un particular por parte de la autoridad responsable. Este cumplimiento es una última opción, después de haber agotado las instancias convencionales para que el particular sea restituido en el pleno goce de sus garantías individuales.

La autoridad responsable, tendrá siempre la obligación de acatar la sentencia de amparo y la autoridad judicial, buscará siempre que así sea, sólo en caso de que dicha ejecución se haga imposible, se optará por el cumplimiento sustituto de la sentencia.

En apoyo a lo anterior, cabe mencionar la siguiente tesis:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. IMPOSIBILIDAD MATERIAL O JURIDICA PARA SU CUMPLIMIENTO. SOLO EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO ES PROCEDENTE PARA OBTENERLO Y NO LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 107, FRACCION XVI, CONSTITUCIONAL.**

De la exposición de motivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el siete de enero de mil novecientos ochenta, que trajeron como consecuencia la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias protectoras, se advierte que la razón para introducir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento sustituto de las sentencias protectoras, se advierte que la razón para introducir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo fue la existencia de múltiples ejecutorias del Poder Judicial de la Federación que no habían podido ser cumplidas por diversas causas, dentro de las que destacan la imposibilidad material o jurídica; por consiguiente, para que no permanecieran incumplidas se otorgó al quejoso la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer de la autoridad, por la obligación de dar. Esta razón se reitera en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo, publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se menciona que cuando el interesado solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida

una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el Juez de Distrito señalará el monto de los mismos. Por tanto, si el legislador hubiere pretendido que, en todo caso, se aplicaran las sanciones constitucionales a las autoridades responsables que no obedecieren las sentencias de amparo, sin importar si el cumplimiento era posible material o jurídicamente, así lo habría prescrito en el procedimiento de que se trata, pero sucede lo contrario, es decir, que consciente el legislador de la realidad, introdujo la figura del cumplimiento sustituto y, más aún al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 107, fracción XVI, facultó al alto tribunal para obtener el cumplimiento a través de los daños y perjuicios, de oficio, cuando lo considerara conveniente, extremo este que si bien aún no entra en vigor, sí permite inferir la necesidad de que las autoridades puedan demostrar si les es posible jurídica o materialmente acatar el fallo protector, dado que si los obstáculos resultan insuperables, no deben aplicarse las sanciones establecidas en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, sino que el quejoso debe optar por el cumplimiento sustituto o la reserva del asunto hasta en tanto cambie la situación jurídica del mismo, o entren en vigor las reformas del multimencionado artículo 107, fracción XVI, constitucional, pues pretender que se constriña a la autoridad a cumplir con la sentencia, en sus términos, cuando existe imposibilidad material o jurídica para ello, u ordenar la separación de su cargo y su consignación, significaría desatender la finalidad primordial perseguida por el legislador al instaurar el procedimiento en comento, que es la de evitar la desobediencia de las ejecutorias, y no se evita ordenando la separación del cargo de una autoridad y su consignación, cuando existe imposibilidad material o jurídica para el cumplimiento.”

*Novena Epoca. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Tesis P. XCV/97, p. 165.*

Como se desprende de la anterior tesis, el cumplimiento sustituto es sólo una última alternativa en caso de incumplimiento de la sentencia de amparo, además, evitará la sanción a las autoridades responsables que se vean impedidas material o jurídicamente a cumplir con lo ordenado por la autoridad judicial. Una vez que la autoridad responsable ha demostrado su imposibilidad de cumplimiento, procede el cumplimiento sustituto mediante el pago de daños y perjuicios o en

ocasiones, mediante la celebración de un convenio entre el quejoso y la autoridad responsable.

Cabe citar a continuación otra tesis:

**“EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.**

El análisis de los motivos que dieron lugar a la adición del último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del siete de enero de mil novecientos ochenta, y de los principios reguladores del incidente de inejecución de sentencia y del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución, revela que la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto no está subordinada a la sustanciación previa de los procedimientos que, como los mencionados, contempla la citada ley en relación con el cumplimiento del fallo protector, ni tampoco al transcurso de cierto lapso contado a partir de su dictado, sino que debe admitirse siempre que de autos se advierta por el Juez o por la parte quejosa que existe dificultad jurídica o de hecho para realizar la prestación debida por la autoridad al quejoso y que la naturaleza del acto lo permita pues, entonces, se justifica la entrega a éste de una cantidad de dinero que represente el valor económico de dicha prestación.”

*Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Tesis P./J.85/97, p. 5.*

Así aunque el cumplimiento sustituto debe ser una última opción, es importante señalar que no se deben agotar otros procedimientos para optar por el incidente de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto, basta con que se advierta que existe dificultad jurídica o material.

El quejoso solicitará ante la autoridad judicial, el cumplimiento sustituto a la sentencia que le es favorable. El juez oír a las partes interesadas y recibirá y examinará las pruebas que demuestren la imposibilidad de dar el cumplimiento a



la sentencia. En un breve plazo, el juez deberá determinar el monto y los términos en que deberá llevarse a cabo la restitución. La autoridad judicial, deberá vigilar aun cuando ya se hayan determinado los términos en que deberá darse el cumplimiento sustituto, que éste se lleve a cabo pues de no ser así, se remitirán los autos a la Suprema Corte de Justicia y se lleve a cabo el incidente de inejecución de sentencia.

Para determinar el monto de la indemnización que deberá hacer la autoridad responsable a favor del quejoso se tomará en cuenta el daño causado al quejoso por la autoridad responsable, ya sea que el quejoso y la autoridad responsable se pongan de acuerdo mediante un convenio, o bien, la autoridad responsable sea quien determine el monto.

El monto se determinará tomando en cuenta las obligaciones de dar, hacer o no hacer de acuerdo a la sentencia de amparo. No se tomará en cuenta los perjuicios causados al quejoso pues no fue la intención del legislador la de equiparar este tipo de incidentes a lo previsto en las leyes civiles.

Al respecto es conveniente transcribir la siguiente jurisprudencia:

**"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.**

El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería

el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse se fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo."

*Novena Epoca. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Tesis P./J. 99/97, p. 8.*

Es importante señalar que la opción de solicitar el cumplimiento sustituto es del quejoso y no una imposición prevista en la ley. Asimismo, la solicitud podrá hacerla el quejoso en cualquier tiempo.

### **Recursos de Queja y de Reclamación**

El recurso es un medio de defensa jurídico que como el incidente, presupone la existencia de un procedimiento previo. El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su

substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado.<sup>12</sup>

Los recursos en materia de amparo, son según el artículo 82 de la Ley de Amparo, los de revisión, los de queja y los de reclamación.

En el caso del incumplimiento de sentencias de amparo, se podrá interponer, según el caso, el recurso de queja o de inconformidad.

Para mayor claridad sobre los recursos en materia de amparo y en especial, en el caso de ejecución de sentencias, se cita la siguiente:

**"FACULTAD DE INVESTIGACION DE LA SUPREMA CORTE CON BASE EN EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO PROCEDE SI LA FINALIDAD DE SU EJERCICIO ES SOLAMENTE VELAR POR LA EFICACIA DE UNA SENTENCIA DE AMPARO.**

Dentro de la legislación de amparo se encuentran los instrumentos de carácter procesal mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia y, en general, los tribunales de amparo, están en posibilidad jurídica de conseguir que se cumplan en sus términos las sentencias que concedan el amparo. Así, en los artículos 95, fracciones II, IV, V y IX, 105 y 108 de la Ley de Amparo, se prevé la existencia del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución de una sentencia de amparo, del incidente de inejecución de sentencia, del de repetición del acto reclamado y del de inconformidad, ya sea que este último se haga valer contra el auto del Juez de Distrito, Tribunal Unitario Colegiado de Circuito, cuando declaren que la ejecutoria de amparo ha sido cumplida, o contra la resolución de esos mismos órganos de control constitucional, en los casos en que se decida sobre la repetición del acto reclamado; recurso y medios de defensa cuyo objetivo genérico es determinar sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo. De esto se sigue que la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, no es factible que se ejerza por esta Suprema Corte con el propósito de dar

eficacia a los fallos de los tribunales de amparo, pues no hay necesidad de que esto suceda, en tanto que la Ley de Amparo contiene los medios y las formas para lograrlo.”

*Novena Época. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, marzo de 1997, Tesis P. XLIV/97, pág. 655.*

### **Recurso de Queja**

Procederá el recurso de queja:

1. Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo. (Art. 95, fracción IV).
2. Contra actos de las autoridades responsables en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que haya concedido el amparo. (Art. 95, fracción IX)
3. Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo. (Art. 95, fracción X)
4. Contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo. (Art. 95, fracción X)

Se utiliza para impugnar resoluciones contra las cuales no es procedente el recurso de revisión; para lograr la correcta ejecución de los mandatos dictados en amparo; y para precisar los excesos o defectos en el cumplimiento de la suspensión y de las sentencias que se dictan en el proceso de amparo.<sup>13</sup>

El plazo para interponer el recurso en los dos primeros casos arriba mencionados es de un año, contado desde el día siguiente al que tenga conocimiento la persona a la que afecta la ejecución de la sentencia.

El plazo en el caso de los dos últimos casos arriba citados, es de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

En los casos arriba mencionados y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 96 de la ley de la materia, el recurso podrá ser interpuesto por cualesquiera de las partes en el juicio de amparo o por cualquier otra persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de las resoluciones recurridas.

Conforme al artículo 99 de la Ley de Amparo, una vez dada la entrada al recurso se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda el informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Después de transcurrido ese término, se dará vista al Ministerio Público por igual término y después de diez días más, se dictará la resolución correspondiente.

El artículo 100 dispone que la falta o deficiencia de los informes de la autoridad recurrida establece la presunción de ser ciertos los hechos afirmados por el recurrente, independientemente de la multa que imponga el juzgador en la misma resolución.

También se harán acreedores a una multa las personas que interpongan recursos notoriamente improcedentes.

Procederá el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de la ejecutoria de amparo, de acuerdo a lo siguiente:

**"QUEJA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN A LA QUEJA POR DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. INTERPRETACIÓN CONFORME CON LA LEY DE AMPARO DE LAS REGLAS ADMINISTRATIVAS DE TURNO PARA SU CONOCIMIENTO.**

Del artículo 99 de la Ley de Amparo se desprende que el legislador dispuso que el recurso de "requeja" (queja en contra de la resolución al recurso de queja interpuesto por defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo), presentado para combatir el fallo del Juez de Distrito sobre el defectuoso cumplimiento de la sentencia de amparo, debe ser resuelto por el Tribunal Colegiado que "conoció o debió conocer de la revisión", lo cual brinda seguridad jurídica al amparado, porque será el propio tribunal que confirmó la protección constitucional solicitada quien interprete los alcances de su fallo, así como los de la sentencia protectora dictada por el a quo, lo cual tiende a la uniformidad, coherencia y racionalidad en los procedimientos de amparo, pues la fórmula de turno que prevé resta elementos que pudieran derivar en resoluciones oscuras y contradictorias, salvaguardando así, en cierto grado, la esfera jurídica del gobernado y el propio orden constitucional. Ahora bien, mediante Acuerdo General 50/2001, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estableció reglas para regular el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, cuyo artículo 6o., tercer párrafo, regula el turno de los recursos de queja que se presenten en un procedimiento de amparo, señalando que ésta debe ser resuelta por el tribunal que haya conocido de algún asunto relacionado con dicho recurso. Sin embargo, sucede con frecuencia que dos o más tribunales han conocido de algún asunto relacionado con la queja, lo cual ha provocado que dicha situación sea resuelta con base en la regla genérica prevista en el segundo párrafo del artículo 6o. del acuerdo referido, lo que ha llevado a entender que cuando dos Tribunales Colegiados han conocido de un mismo asunto, aunque a través de la resolución de distintos recursos, el órgano jurisdiccional que debe conocer de un tercer medio de impugnación en el mismo procedimiento debe ser el que haya dictado la resolución (al recurso correspondiente) más próxima en tiempo a la fecha de presentación de aquél. Una interpretación con esos alcances de la regla mencionada sería contraria, por un lado, a la finalidad perseguida a través del propio acuerdo mencionado y del artículo 99 de la Ley de Amparo, pues mediante ambos se busca la uniformidad y coherencia en las resoluciones que se dicten dentro de un mismo procedimiento

de amparo; por otro lado, iría en contra del texto expreso de dicho precepto legal, y la ley que es conforme con la Constitución es "Ley Suprema de toda la Unión", según lo dispuso el Constituyente en el artículo 133 constitucional, lo cual se debe a que está revestida de una especial dignidad, al haber sido creada por un órgano que está en la mejor posición para expresar la voluntad popular, por ser un cuerpo compuesto por miembros electos periódicamente por sufragio universal, que solamente puede derogarse por el propio Congreso de la Unión e inaplicarse mediante una sentencia de amparo dictada por un juzgador constitucional, según lo disponen, respectivamente, los artículos 72-F y 103, 105 y 107 (en sus respectivos casos) de nuestra Norma Suprema. Por ello, el acuerdo general referido no podría interpretarse de esa manera, puesto que ese hecho implicaría contravenir el sistema de fuentes previsto en el artículo 133 del Texto Básico, así como los artículos constitucionales mencionados, además de quebrantar el sistema competencial previsto en el Texto Básico, por permitir que una regla condicionada constitucionalmente a que regule cuestiones administrativas, de vigilancia y de disciplina del Poder Judicial de la Federación (salvo la facultad de emitir acuerdos que la Suprema Corte recomiende para asegurar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal), se sobreponga a lo dispuesto por el Poder Legislativo. En consecuencia, el artículo 6o. del acuerdo general mencionado debe interpretarse de manera tal que produzca como resultado, como regla general, que el Tribunal Colegiado que haya dictado la resolución más próxima en tiempo a la fecha de presentación del recurso deba conocer de éste, salvo cuando se trate de una "requeja" presentada en contra de la resolución al recurso por defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo pues, en ese caso, independientemente de quién haya resuelto el asunto más próximo a su interposición, debe conocer el Tribunal Colegiado que haya resuelto el recurso de revisión hecho valer en contra de la sentencia protectora (sin negar la existencia de alguna otra excepción a dicha regla general), en términos de lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley de Amparo."

*Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Tesis: I.1o.A.10 K. P.1845.*

Habrán casos en que la autoridad responsable, al llevar a cabo la ejecución de una

sentencia lo hagan de manera incompleta, sin hacer todo lo que ordena la autoridad judicial o bien, hagan más de lo ordenado y entonces existirá exceso en el cumplimiento.

Existe gran diferencia entre los dos casos mencionados en el párrafo anterior y el caso de inejecución (que ya estudiamos), pues en estos casos habrá actividad por parte de la autoridad responsable, sólo que no de la manera en que lo ha ordenado la autoridad judicial.

A fin de que quede más claro lo que debe entenderse por exceso y defecto en la ejecución de sentencias, en una resolución del Poder Judicial de la Octava Época ha determinado que el defecto de ejecución consiste en dejar de hacer algo de lo que la resolución de cuya ejecución se trate, disponga que se lleve al cabo o se realice, y no en efectuar una ejecución que por cualquier motivo, sea irregular, pues el vocablo "defecto", no está empleado en este segundo sentido por la Ley de Amparo, sino en el primero, ya que dicho ordenamiento, al hablar de exceso o defecto en la ejecución, emplea el segundo de esos términos, en contraposición al primero, queriendo significar con el vocablo "exceso" sobrepasar lo que mande la sentencia de amparo, extralimitar su ejecución y con el vocablo "defecto", realizar una ejecución incompleta, que no comprenda todo lo dispuesto en el fallo.<sup>14</sup>

En resumen, el recurso de queja es otra forma que prevé el legislador para llevar a cabo la ejecución de las sentencias de amparo de la manera más eficaz y exacta.

### **Recurso de Inconformidad**

Es el medio que tienen los quejosos para combatir las resoluciones emitidas por las autoridades judiciales en los procedimientos que se llevan a cabo para la ejecución de sentencias, ya sea de inejecución de sentencia o de repetición del



acto reclamado.

Conforme al artículo 105, párrafo tercero de la ley de la materia, procederá el recurso de inconformidad contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo. Asimismo, de acuerdo al artículo 108 podrá interponerse el recurso de inconformidad en contra de la interlocutoria que declaró infundado el incidente de repetición del acto reclamado.

Cabe citar a continuación, la siguiente el siguiente criterio de la Suprema Corte:

**"INCONFORMIDAD. TAMBIEN PROCEDE ESE INCIDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DECLARA SIN MATERIA LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105, párrafo tercero de la Ley de Amparo, el requisito esencial para la procedencia del incidente de inconformidad es la existencia de una resolución que tenga por cumplida una ejecutoria de amparo, resolución a la que debe equipararse la que declara sin materia el incidente de repetición del acto reclamado, por haber quedado sin efecto el propio acto reclamado, ya que a pesar de que esta última no declara cumplida la ejecutoria de amparo, tiene el mismo efecto. Por ello ambas resoluciones tienen como consecuencia común que el asunto se archive como concluido por encontrarse liberadas las autoridades responsables de las obligaciones que las ejecutorias de amparo les imponen, ya sea, en la primera, por haber cumplido con los deberes al restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional, o haber obrado en el sentido de respetar las garantías de los quejosos, según sea la naturaleza del acto reclamado, positiva o negativa, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 80 de la Ley de Amparo, o en la segunda, por haber quedado sin materia el incidente de repetición del acto reclamado, con independencia de que quede o no pendiente la ejecución de la sentencia de amparo."

*Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, pág. 288.*

La inconformidad procede únicamente a petición de parte, en contra del

pronunciamiento de la autoridad judicial respecto del cumplimiento de la ejecutoria de amparo. El plazo para interponer el recurso es de cinco días contados a partir de la notificación de la resolución que se recurra.

Se ha hecho mención de este recurso dentro de este Capítulo toda vez que con él se persigue el cabal cumplimiento de las ejecutorias de amparo, con él se determinará si la sentencia de amparo fue acatada o no por la autoridad responsable.

### **Diferencias entre la queja y la inconformidad**

Las diferencias entre un recurso y otro, a saber podemos:<sup>15</sup>

1. La inconformidad se interpone contra la resolución dictada por la autoridad judicial, mediante la cual se establece la repetición del acto reclamado o en contra del acuerdo por el cual se declara cumplida la sentencia de amparo o se decide que no existe materia para el cumplimiento. La queja se interpone contra el acto de la autoridad responsable a través del cual da cumplimiento a la sentencia.
2. La inconformidad tiene por objeto que la Suprema Corte de Justicia resuelva en definitiva si la autoridad judicial estuvo en lo correcto o no respecto de la declaración de inexistencia de repetición del acto reclamado, de cumplimiento de sentencia o de declaración de la no existencia para el cumplimiento. La queja tiene por objeto que la autoridad judicial resuelva si la autoridad responsable incurrió o no en exceso o defecto al dar cumplimiento a la sentencia de amparo.
3. Si se declara fundada la inconformidad, la Suprema Corte debe aplicar a la

autoridad responsable, las sanciones establecidas en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal. Si declara fundada la queja, se obliga a la autoridad responsable a que acate el fallo protector.

4. La controversia en la inconformidad son los motivos que tuvo en cuenta la autoridad judicial para declarar la inexistencia de la repetición del acto reclamado, o bien, para tener por cumplida la sentencia de amparo. La controversia en la queja es que el acto o actos realizados por la autoridad responsable, no satisfacen lo ordenado en la ejecutoria de amparo (exceso o defecto).

#### **Sanciones a las Autoridades**

El artículo 107, fracción XVI de la Constitución, señala que deberá sancionarse a las autoridades renuentes a cumplir con una ejecutoria de amparo, según los casos que se han analizado en los párrafos anteriores.

Las sanciones consistirán en la separación inmediata de su cargo y además se consignará ante el juez de Distrito que corresponda.

Estas sanciones procederán sólo en el caso en que la Suprema Corte estime inexcusable el cumplimiento de la sentencia.

Asimismo, también se dará un plazo prudente en caso de que sea excusable su incumplimiento y en caso de que transcurra el plazo y no haya dado cumplimiento, entonces se hará acreedor a las sanciones correspondientes, en caso de que así lo estime la Suprema Corte de Justicia.

El tema está regulado en la Ley de Amparo en sus artículos 208 y 209, de donde

se desprende que las autoridades judiciales podrán ser denunciadas penalmente por los delitos de abuso de autoridad o los delitos contra la administración de justicia.

Por otro lado, la autoridad administrativa podrá demostrar a la autoridad judicial federal, la imposibilidad para dar cumplimiento a la sentencia, independientemente de lo que señala el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que en caso de que la naturaleza del acto lo permita, podrá darse el cumplimiento sustituto a la sentencia, como ya se vio en párrafos anteriores y por lo tanto, se entiende, que no se sancionará a la autoridad responsable.

A continuación se citan un par de tesis aplicables al tema:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES TIENEN DERECHO A DEMOSTRAR LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO.**

De la interpretación lógica sistemática de los artículos 104 a 112 de la Ley de Amparo, que consagran el procedimiento mediante el cual la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, pueden constreñir a las autoridades responsables al cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la justicia Federal, se advierte que el legislador estableció dicho procedimiento obedeciendo a un principio unitario, con propósitos definidos, con espíritu de coordinación y enlace, como lo es el que se acaten los fallos protectores y no, primordialmente, la aplicación de las sanciones a las autoridades remisas; lo que se corrobora con la obligación que establece la ley a cargo de los Jueces de Distrito, o Tribunales Colegiados de Circuito, de hacer cumplir, por sí o por medio de sus secretarios o actuarios, auxiliados con el uso de la fuerza pública, si es necesario, la sentencia constitucional, cuando ello sea jurídicamente posible; con el hecho de la intervención de los superiores jerárquicos, quienes también son responsables del cumplimiento aun cuando no hayan sido señalados como tales en la demanda de amparo, cuya injerencia persigue el propósito de facilitar, por la presión que dicha intervención implica, la ejecución del fallo en los plazos

determinados por el legislador; así como del deber de las autoridades sustitutas de las destituidas para cumplir con la ejecutoria, y, por último, con el establecimiento del procedimiento incidental de cumplimiento sustituto de la sentencia. Por consiguiente, si una autoridad, responsable del cumplimiento de una sentencia protectora, manifiesta la imposibilidad material o jurídica del mismo, tiene derecho a que se le dé oportunidad de demostrarlo en forma fehaciente, pues si ello es así el Tribunal Pleno no podría imponer las sanciones a que se refiere el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que con la separación y consignación de la autoridad, no podría el Juez del conocimiento hacer cumplir la sentencia, ni tampoco lo podría hacer la autoridad sustituta y el único camino a seguir sería, a petición del quejoso, mientras no se reglamente el artículo 107, fracción XVI, constitucional reformado, el pago de daños y perjuicios, o el que el expediente se fuera a reserva, hasta en tanto cambiaran las condiciones o la situación jurídica en el asunto.”

*Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Junio de 1997, Tesis P.XCIV/97, pág. 167.*

Como se desprende de la tesis antes citada, la autoridad responsable podrá manifestar y demostrar a la autoridad judicial la imposibilidad de cumplir con la ejecutoria de amparo y ello no significa que se impondrá a dicha autoridad responsable, las sanciones previstas en la Constitución. A continuación citaré otra tesis en el mismo sentido:

**“SENTENCIAS DE AMPARO. EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE QUE DA OPORTUNIDAD A LA AUTORIDAD DE DEMOSTRAR LA IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO.**

De una interpretación sistemática de los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, se advierte que no es suficiente que exista incumplimiento de una sentencia que concedió la protección constitucional para que, de inmediato, se apliquen las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la autoridad responsable, pues si de las constancias de autos se desprende que la misma afirma que existe imposibilidad para el cumplimiento de la sentencia protectora, y expone

las razones por las cuales llega a esa conclusión, resulta necesario que, mediante acuerdo del presidente de la Suprema Corte de Justicia, en forma previa a la imposición de las citadas sanciones, dichos asertos se prueben por la autoridad, dado que si se demostrara la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento, el Tribunal Pleno no podría ordenar la separación o consignación de la autoridad, puesto que no habría desacato o contumacia, sino una imposibilidad material o jurídica para el mismo, por lo que es dable concluir que el acuerdo del presidente en ese tenor, no viola lo previsto en el artículo 105 de la Ley de Amparo.”

*Novena Epoca. Pleno de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Tesis XCVI/97, pág. 165.*

De las tesis anteriormente transcritas se desprende que la autoridad responsable, llámese funcionario público, no estará obligado al cumplimiento de la ejecutoria de amparo y tampoco será sujeto de sanción alguna si demuestra su imposibilidad ya jurídica, ya material, de cumplir con la sentencia en cuestión, pero es oportuno recordar que el quejoso, tendrá la oportunidad del cumplimiento sustituto que se ha mencionado en párrafos anteriores y creo, que las tesis antes citadas no son aplicables en el caso en que el funcionario público no tenga con que resarcir al quejoso cuando éste opte por el cumplimiento sustituto.

Es bien sabido que la autoridad responsable en el amparo no es el funcionario público que en un momento dado personifique al órgano del Estado contra cuyos actos se hubiese ejercitado la acción constitucional, sino el órgano estatal mismo. Por tanto, interpretando literalmente el artículo 105, in fine, de la Ley, el incidente que prevé debe entablarse contra dicho órgano y no contra el funcionario público que lo haya personificado o lo personifique, ya que éste no es parte, como tal, en el juicio de amparo. Sin embargo, la responsabilidad del órgano estatal entraña la misma responsabilidad del Estado en el pago de los daños y perjuicios que exija el quejoso y esta responsabilidad es subsidiaria de la del funcionario. Así lo establece el artículo 1928 del Código Civil Federal, en el sentido de que tal

responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.<sup>16</sup>

Por otro lado, en el Capítulo I del Título Quinto de la Ley de Amparo, artículo 202, señala que la falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo imputables a las autoridades judiciales que conozcan del juicio, serán sancionadas de acuerdo al Código Penal Federal a los responsables de abuso de autoridad. El artículo 203 dice que en caso de hacerse acreedora, la autoridad judicial a pena privativa de la libertad por responsabilidad, será destituido de su empleo y suspendido por cinco años para trabajar dentro del ramo judicial, del trabajo o como Ministerio Público.

El Código Penal Federal, en los artículos relativos a los delitos de abuso de autoridad y responsabilidad de servidores públicos (Título Décimo "Delitos cometidos por Servidores Públicos" y Título Undécimo "Delitos cometidos contra la Administración de Justicia") señala:

En el artículo 212 que para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

El artículo 215, respecto del abuso de autoridad, señala en su fracción I que cometerá dicho delito el servidor público que impida el cumplimiento de una resolución judicial pidiendo el auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese

objeto. También cometerá dicho delito (fracción VI), cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia u otra similar, no cumpla con la orden de libertad girada por autoridad competente. En el primer caso, se hará acreedor de uno a dos años de prisión, de cincuenta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. En el segundo caso, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años.

El artículo 225 señala que son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, entre otros: el retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de la justicia (fracción VII) y por demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido (fracción XVI). En el primer caso se le impondrá al servidor público, una pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa. En el segundo, de dos a ocho años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días de multa. Además, en ambos casos, serán privados de su cargo e inhabilitados para el desempeño de uno nuevo por el lapso de uno a diez años.

En realidad ninguno de los artículos antes citados hace mención de los casos concretos en materia administrativa, es decir del tema de la presente tesis.

## **UNIDAD DE GESTIÓN Y DICTAMEN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Esta Unidad fue creada recientemente mediante Acuerdo General número 2/1999



del 11 de febrero de 1999, con el objeto de lograr un eficaz cumplimiento de las ejecutorias de amparo y con ello lograr el respeto a los derechos fundamentales del hombre reconocidos en la Constitución, tal y como lo hemos expresado a lo largo de la presente tesis; así que con el objeto de hacer más fácil y accesible el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, se llevan a cabo constantes reuniones con las autoridades responsables para colaborar con ellas, señalando la forma precisa de llevar a cabo el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Para ello, la Unidad de Gestión fue creada con el objeto de gestionar ante las autoridades responsables el cumplimiento de las sentencias protectoras, sirviendo como una especie de enlace entre el quejoso y la autoridad responsable, quiénes muchas veces no cumplen con una ejecutoria de amparo, no por falta de voluntad sino porque no saben la forma en que deben hacerlo.

#### **ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION<sup>17</sup>**

El 21 de junio de 2001, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó Acuerdo General número 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Dentro de los Considerandos de dicho Acuerdo, destaca el Tercero, mismo que hace referencia al decreto del 9 de junio de 1999 por el cual se reformó el artículo 94 de la Constitución, otorgando al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales a fin de logra una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como para remitir a los Tribunales Colegiados, para mayor prontitud en el despacho, aquellos

que hubiere establecido jurisprudencia o aquellos que la Suprema Corte determine para una mejor impartición de la justicia.

En la exposición de motivos de dicho decreto, se reafirmó el propósito de que la Suprema Corte tuviera, con mayor plenitud, el carácter de tribunal constitucional. La propia Corte podría dejar de conocer los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional y que era imprescindible permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia.

En virtud de lo anterior, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores se propuso la aprobación de la iniciativa ya que ésta se encauzaba en el espíritu de la reforma de 1994 y en consecuencia, nuevamente buscaba dar a la justicia en México la fortaleza y eficiencia que el país necesita, y que la impresionante cantidad de resoluciones que debía de tomar impedía que éstas fueran oportunas; sobretodo aquellas cuya importancia y trascendencia ameritaran la intervención del Máximo Organismo Jurisdiccional del país.

En el Considerando Décimo Tercero se afirma que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Ya en el Acuerdo mismo, en el punto Quinto, se mencionan los asuntos de la competencia de la Suprema Corte, que corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito, entre los cuales destaca para nuestro tema, es decir, en materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea: procedimiento administrativo de ejecución y respecto de los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado, consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados se sujetará, entre otras reglas a los amparos en revisión, los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado, así como las inconformidades se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.

Al radicar y registrar los incidentes de inejecución y las denuncias de repetición del acto reclamado, los presidentes de los Tribunales Colegiados, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo o a quienes se impute la repetición, con copia a su superior jerárquico, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con

una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el juez federal.

Cuando los Tribunales Colegiados estimen deben aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres magistrados, deberán remitir el asunto de esta Suprema Corte, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

Los presidentes de los Tribunales Colegiados a los que la Suprema Corte les remita asuntos, en los términos de este acuerdo, cuando sean resueltos le informarán a ésta por conducto de la Subsecretaría General de Acuerdos, acompañando copia certificada de la ejecutoria, que se glosará al cuaderno de antecedentes para su archivo.

Por último, la Subsecretaría General de Acuerdos informará mensualmente a los Ministros el resultado de la aplicación de este acuerdo.

## **CITAS:**

- <sup>1</sup> Tron Petit, Jean Claude. Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo. 1ª. Edición. México. Editorial Themis. 1997. p. 13.
- <sup>2</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 23ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1997. p. 316.
- <sup>3</sup> Tron Petit, Jean Claude. Op. Cit. p. 14.
- <sup>4</sup> Tron Petit, Jean Claude. Op. Cit. p. 16.
- <sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 561.
- <sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo. 1ª. Edición. p. 135.
- <sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 54.
- <sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 569.
- <sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 105.
- <sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 147.
- <sup>11</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 148.
- <sup>12</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 578.
- <sup>13</sup> Castro, Juventino V., Lecciones de Garantías y Amparo. p. 520.
- <sup>14</sup> IUS 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Segunda Parte.
- <sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 262.
- <sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p.p. 574 y 575.
- <sup>17</sup> Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

**PRIMERO.** El juicio de amparo surgió en nuestro país como una respuesta a una necesidad social desde la Constitución de 1824 y es a partir de 1857 que se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sería la encargada de velar por los derechos de los particulares a través del juicio de amparo.

El vocablo amparo fue utilizado por primera vez en nuestro país por Manuel Crescencio Rejón en la Constitución Yucateca de 1841. Dicho vocablo deja ver claramente la intención del legislador por la importancia de esta figura jurídica en nuestra sociedad.

**SEGUNDO.** El artículo 103 constitucional establece la institución del juicio de amparo en nuestro país y a pesar de que en dicho artículo se contempla la posibilidad de resolver conflictos entre estados o de éstos con la Federación, es preciso apuntar que el amparo fue creado a favor de los gobernados y de las autoridades, llámense estados o federación. Sólo los gobernados gozan de garantías individuales y de todos los derechos que de ellas emanan, los cuales son el objeto de protección del juicio de amparo.

**TERCERO.** El Estado divide el ejercicio de su poder en tres: poder Legislativo, poder Judicial y poder Ejecutivo. Lo anterior con el objeto de llevar a cabo mejor su función y evitar además, el abuso de poder al no estar depositado en una sola persona o en un grupo de ellas.

El ejercicio del estado en materia administrativa recae en el poder Ejecutivo, el cual está representado por el presidente de la República, quien a su vez se auxilia de otras personas, creando un aparato burocrático que llevan a cabo la función del

Estado de administrar y aplicar las leyes, regulando de acuerdo a lo que establece nuestra Constitución la actividad de todos los gobernados con el único fin de alcanzar el bienestar común y por ende el de cada uno de los gobernados dentro del Estado.

**CUARTA.** La Administración Pública está encabezada por el presidente de la República y está organizada de diferentes formas a saber: la centralizada, la desconcentrada y la paraestatal. Todas las funciones de las personas que tienen a su cargo la administración pública del Estado, están reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como los diferentes reglamentos internos de todas y cada una de las unidades de acuerdo a las funciones que cada una realiza. Los funcionarios que integran la Administración Pública son los emisores de actos administrativos.

**QUINTA.** Todos los actos emitidos por los funcionarios que forman la administración pública, en el ejercicio de sus funciones, son actos administrativos. De acuerdo a ello, el acto administrativo es un acto unilateral emanado de la autoridad administrativa cuyos efectos son los de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica subjetiva de los gobernados, interfiriendo en las actividades de los dichos gobernados.

En principio, se presume que todo acto de autoridad, por el simple hecho de serlo, está emitido de apegado a derecho y con el único fin del bienestar común, sin embargo habrá veces en que la autoridad emisora del acto, se exceda en sus funciones, no aplica correctamente la ley correspondiente, o simplemente no ha actuado.

**SEXTA.** Cuando el acto administrativo no está apegado a derecho, es decir, cuando ha sido emitido lesionando los derechos de uno o unos gobernados, éstos tendrán la opción de acudir al propio Estado, pero en otra de sus funciones, a solicitar la protección de sus derechos que han sido lesionados por una determinada autoridad.

Será entonces, el propio Estado a través del poder Judicial el que ataque el acto de autoridad que no ha sido emitido apegado a derecho y por tanto viola los derechos de uno de sus gobernados.

**SEPTIMA.** El juicio de amparo tiene como finalidad la protección de los individuos en contra de actos de autoridad que violan sus derechos, tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley de Amparo. La protección que otorga el juicio de amparo consiste precisamente en obligar a la autoridad administrativa a dejar sin efectos el acto por ella emitido y restituir al gobernado en sus derechos.

**OCTAVA.** El juicio de amparo tiene una tramitación especial, la cual está regulada en la Ley de Amparo y de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Penales.

Dependerá del acto que se pretenda atacar con el juicio de amparo, la tramitación que deberá de dársele, es decir, si se trata de amparo indirecto o directo. El amparo indirecto es el que se tramita ante un juez de distrito y tiene dos instancias, es revisable por los Tribunales Colegiados. El amparo directo es aquel que se tramita ante los Tribunales Colegiados y no admiten recurso de revisión.

En materia administrativa, el quejoso, en general, tendrá 15 días para interponer su demanda de amparo.



**NOVENA.** El objetivo principal de un juicio de amparo es obtener una sentencia protectora que ordene, de acuerdo al artículo 80 de la ley de la materia, en restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o bien, cuando sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate.

Una vez que se ha obtenido una sentencia favorable, la autoridad judicial "condena" a la autoridad administrativa responsable a acatar su resolución ya sea dejando las cosas en el estado que guardaban antes de que se produjera el acto reclamado, o bien, realizando una conducta determinada que hasta entonces no había realizado.

**DECIMA.** La autoridad responsable deberá acatar las sentencias favorables al quejoso y que hayan causado ejecutoria, es decir, que hayan quedado firmes y no puedan ser modificadas. Se habla precisamente de sentencias firmes, sin distinguir entre las obtenidas en un juicio de amparo directo o indirecto ya que en ambos casos, el objeto es obtener una sentencia firme, ejecutoriada a fin de que no exista recurso posible alguno, que pueda atacar sus efectos y así poder estar en posibilidades de buscar el cumplimiento a dicha sentencia de acuerdo a lo ordenado por el juzgador federal.

**DECIMA PRIMERA.** Como quedó anotado, las sentencias dictadas en un juicio de amparo son de orden público, es decir, tienen un especial valor dentro de la sociedad y es por ello que es de gran importancia para el legislador el que cualquier sentencia de amparo favorable a cualquier persona, sea cumplida por

parte de la autoridad responsable, destruyendo el acto de autoridad respecto del cual fue concedido el amparo o bien, forzando a la autoridad a realizar un acto determinado.

De conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo, la autoridad deberá dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad judicial en un término de 24 horas, debiendo informar sobre el cumplimiento que se le dé a dicha orden judicial a través de la sentencia de amparo.

El cumplimiento de una sentencia de amparo, no se limita a la autoridad señalada como responsable, sino también, a cualquier otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo. El artículo 107 constitucional dispone que la responsabilidad en que incurren las autoridades responsables por actuar con evasivas o procedimientos ilegales, alcanza a cualquier otra que intervenga en la ejecución, incluyendo a los subalternos.

Cabe señalar en este punto, que así como las autoridades subalternas de las autoridades señaladas como responsables y cualquier otra que por sus funciones pueda y deba intervenir en la ejecución de una sentencia de amparo, también los terceros de buena fe, como se dejó apuntado en esta tesis, deben de respetar la ejecución de sentencia aunque ésta le pare algún perjuicio. Lo anterior, se dijo, en aras del principio de seguridad jurídica que implica toda ejecutoria de amparo. Existen diversas tesis jurisprudenciales al respecto que fueron citadas en la presente tesis.

Lo ideal es que la autoridad responsable cumpla con la ejecutoria y la parte interesada esté conforme con el cumplimiento que aquélla dé a dicha ejecutoria. En tal caso, el juzgador federal dicta la resolución que da por cumplida la

ejecutoria y entonces deberá archivarse el expediente. Sin embargo, el caso que nos ocupa es precisamente el no cumplimiento o cumplimiento defectuoso a una ejecutoria de amparo.

**DECIMA SEGUNDA.** En caso de que no se cumpla o no se encuentre en vías de ejecución la ejecutoria de amparo, se exceda la autoridad en su cumplimiento o lo haga en forma deficiente, o bien que la autoridad insista en la repetición del acto reclamado o bien no haya posibilidad alguna de que a la autoridad pueda acatar lo ordenado por el juez federal, se establecen en la ley diferentes procedimientos o medios de apremio para llevar a cabo la ejecución de la sentencia.

Dichos procedimientos o medios de apremio son: incidente de repetición del acto reclamado, incidente de inejecución de sentencia, cumplimiento sustituto de sentencia, recurso de queja y recurso de inconformidad.

En caso de no cumplimiento se remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia y la autoridad responsable sea separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que corresponda, en términos del artículo 107 constitucional. Asimismo, se dejará copia certificada del expediente para procurar el exacto y debido cumplimiento conforme al artículo 111 de la Ley de Amparo.

**DECIMA TERCERA.** El legislador ha establecido a partir de la reforma de diciembre de 1994, otro medio para dar por cumplida la sentencia de amparo. Algunas ocasiones será imposible, por las razones que sean, que no se pueda dar cumplimiento, aun con la voluntad de la propia autoridad responsable y entonces podrá darse la ejecución sustituta, es decir, podrá darse por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido el quejoso, debiendo el juez de Distrito determinar la forma y cuantía de dicha ejecución sustituta.

**DECIMA CUARTA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado un acuerdo por el cual se delega a los Tribunales Colegiados la facultad de resolver sobre la inexecución de sentencias, entre otros asuntos. Ello con el fin de que la Suprema Corte se ocupe de asuntos más específicos y de mayor importancia de atendiendo a asuntos de mayor importancia y trascendencia para la Nación, dejando en manos de los Tribunales Colegiados la tramitación de los incidentes de inexecución de las sentencias, repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades y así poder logra el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo.

## PROPUESTA

Como ya se dejó apuntado en la presente tesis y en este capítulo de Conclusiones, el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, no resulta nada fácil cuando la autoridad responsable se rehúsa a llevar a cabo lo ordenado por el juez federal. Por ello, creo que debería haber un método más expedito para que las autoridades responsables se vieran forzadas a cumplir con las ejecutorias de amparo, toda vez que son éstas protectoras de los derechos de los particulares que han visto transgredido los derechos por la autoridad administrativa encargada precisamente, de vigilar por el cumplimiento de las leyes que dan seguridad jurídica para una vida en sociedad que garantice el desarrollo personal de los particulares, como el único y último fin del Estado al proteger no sólo la vida sino los bienes, los derechos que encierra toda garantía individual reconocida en nuestra Constitución Política.

Pero existen diversos problemas no sólo imputables a la autoridad administrativa para lograr el eficaz cumplimiento de una efectiva de amparo. Algunas de las veces será también el propio quejoso o quien lo representa en un juicio de garantías el que no haga valer los recursos que señala la ley de la materia, para lograr el cumplimiento a la sentencia favorable, o algunas otras veces, serán los tribunales federales los que dilaten dicho cumplimiento.

Ha sido un paso notable en esta materia la creación de la Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que tiene desde hace unos meses la tarea de ver cumplidas las ejecutorias de amparo.

Asimismo, es de gran importancia el Acuerdo General 5/2001 del 21 de junio del

2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se delega a los Tribunales Colegiados, la facultad para conocer sobre el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, reservándose sólo a la Suprema Corte, el caso en que deba aplicarse sanción a la autoridad rebelde.

Pero si bien es loable la creación de la Unidad y la expedición del Acuerdo mencionado, pienso que sería mejor todavía, que sea el mismo juez federal, llámese juez de Distrito o magistrado, el que ordene y vea cumplido lo ordenado por él mismo a través de la ejecutoria de amparo.

Creo que es cierto que no debe de ser tarea de la Suprema Corte el interferir en este asunto de cumplimiento de ejecutorias de amparo, ya que ella tiene otras tareas sino más relevantes, sí más específicas para la Nación y deberán entonces ser, las autoridades judiciales las que intervengan directamente en que se vean acatadas sus resoluciones.

La Suprema Corte, creo, deberá ocuparse sólo por excepción, de estos asuntos sólo cuando se haya agotado el procedimiento que establece el artículo 105 de la Ley de Amparo.

Los tribunales federales se ocupan de la resolución de los asuntos que en amparo directo o indirecto les toca conocer. Llevan a cabo los procedimientos que implica el juicio de amparo y dictan una sentencia, que aun en el caso de ser favorable al quejoso, ahí termina su función. Sin embargo, el cumplimiento de sus fallos protectores ya no es parte, en la práctica, de su tarea jurisdiccional. Esto puede entenderse debido a la carga de trabajo que pesa sobre todos y cada uno de los juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados, pero son ellos, precisamente, los que mejor conocen cada asunto que resuelven, por ello, deberán ser ellos los que

obliguen a la autoridad responsable, mediante los recursos ya establecidos por la ley, pero en un mejor tiempo a cumplir con las sentencias por ellos mismos dictadas.

No obstante lo anterior, creo, por principio que, los tribunales federales tienen la obligación, primero de dictar sentencias claras y congruentes y, no sólo dejar en papel, la obligación de un cumplimiento que a veces es muy difícil o imposible de cumplir por parte de la autoridad responsable, sino dejar bien claro la forma en que dicha autoridad, mediante que acto o actos, deberá dar cumplimiento a una sentencia protectora.

Por otro lado, como ya se apunto en esta tesis, las autoridades deberán tener sanciones más precisas en caso de no dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo. Es clara la función e importancia de la autoridad administrativa y que no sería posible, estar destituyendo autoridades a cada momento que no se le dé cumplimiento a una ejecutoria de amparo, pero si deberían estar conscientes de la responsabilidad que implica el dictar sus actos en uso de sus facultades y después estar más atentas, tal vez con buenos asesores jurídicos de lo que implica una ejecutoria de amparo y la importancia que reviste, no sólo para un particular el acatar lo ordenado en dicha ejecutoria, sino para la sociedad en general. La autoridad administrativa no deberá ser vista como un enemigo de los particulares y contraparte de la justicia federal, sino como parte de la función que lleva a cabo el Estado a través de sus diferentes facultades.

Por último, sólo quiero expresar que de acuerdo a lo estudiado para la elaboración de la presente tesis, de acuerdo a la experiencia profesional al respecto y de acuerdo a la investigación que sobre la materia he llevado a cabo a través de abogados litigantes y de las propias autoridades federales, ha sido un acierto de la

Suprema Corte de Justicia la reforma propuesta y hecha realidad en diciembre de 1994, así como también la creación de la Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias. Lo anterior porque desde mi punto de vista, en ambos casos, se ayuda a los particulares, a las autoridades administrativas y hasta a las propias autoridades judiciales a dar un mejor cumplimiento a las ejecutorias de amparo.



## BIBLIOGRAFIA

- BARRERA Garza, Oscar. Compendio de Amparo. 1ª. Edición. México, Editorial Mc Graw Hill, 2002.
- BECERRA Bautista, José. El Proceso Civil en México. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, 1999.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edición. México, Editorial Porrúa, 1996.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 35ª. Edición. México. Editorial Porrúa, 1995.
- CARNELUTTI, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil (*Sistema de Diritto Processuale Civile*, traducción y compilación Enrique Figueroa Alfonzo), Biblioteca Clásicos del Derecho Tomo 5, México, Editorial Harla, 1997.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 2000.
- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I y II. 6ª. Edición. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot. 2000.
- CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. 10ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1988.
- DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 23ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1997.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos Sobre el Derecho de Amparo. 2ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1999.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª. Edición. México, Editorial Porrúa. 1996.
- GALINDO Garfías, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 17ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 1998.

GARCIA De Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. 8ª. Edición. España. Editorial Civitas. 1997.

GONGORA Pimentel, Génaro y otra. Ley de Amparo, Tomos I, II, III, IV, 9ª. Edición. México, Editorial Porrúa, 1999.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. Introducción al Amparo. 2ª. Edición. México. Editorial Noriega. 1999.

MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. México. Editorial Harla, 1993.

NORIEGA Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomos I y II. 6ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 2000.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 17ª. Edición. México. Editorial Porrúa, 1996.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa, 1998.

TRON Petit, Jean Claude. Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo. 1ª. Edición. México. Editorial Themis. 1997.

Varios Autores. Constitución Política de los Estados Unidos Comentada. Tomo II, Poder Judicial de la Federación y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, 1988.

Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las Sentencias de Amparo. 1ª. Edición. Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

Nueva Legislación de Amparo Reformada, 2001.

Código Federal del Procedimiento Administrativo, 2001.

Código Federal de Procedimientos Civiles, 2001.

Código Penal Federal, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2002.

IUS 9. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Disco Compacto. 1917-2000.

IUS 2004. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Junio 1917-Junio 2004. Disco Compacto. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2001.