



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA LEGAL DE  
EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO  
QUE ESTIMAN PRETENSIONES EN CONTRA DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MERIT SADAIT SANCHEZ LUGO

ASESOR: HUMBERTO SUAREZ CAMACHO

CD. UNIVERSITARIA

2005

m344343



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

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

NOMBRE: Díaz hugo  
Meri Sadat

FECHA: 23 mayo 05

FIRMA: [Firma]



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO.**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., 5 de abril de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SÁNCHEZ LUGO MERIT SADAIT** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA LEGAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO QUE ESTIMAN PRETENSIONES EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"**

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"La interesada 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".**

**Atentamente**  
**"POR MI RAZA HABLARA EN ESPIRITU"**  
**Director.**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MANSI.**

\*mpm

México, Distrito Federal, 5 de abril de 2005.

**DR. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO.  
P R E S E N T E.**

Estimado maestro:

Por este medio me permito someter a su consideración el trabajo de tesis profesional titulado "PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA LEGAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO QUE ESTIMAN PRETENSIONES EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", que para obtener el título de Licenciada en Derecho, elaboró MERIT SADAIT SÁNCHEZ LUGO.

Salvo su mejor opinión, considero que el trabajo de referencia reúne los requisitos reglamentarios para ser sometido al examen profesional respectivo, pues es una investigación realizada con bibliografía de actualidad, que cuenta con un lenguaje jurídico adecuado, con un enfoque singular y propositivo respecto de lo establecido en la actual legislación de la materia, que analiza la eficacia de la función de impartición de Justicia del Poder Judicial de la Federación, de su posición en nuestro sistema jurídico y de la trascendencia de dotarlo de una suficiente y adecuada formulación jurídica para conseguir sus finalidades. Cuestiones todas que son de sumo interés para la comunidad jurídica.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo, y reiterarle mi admiración intelectual.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

**HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO.**  
**PROFESOR DE GARANTÍAS INDIVIDUALES  
Y SOCIALES Y PRÁCTICA FORENSE DE AMPARO.**

***A mi Dios.***

***A mi Isaac.***

***A Humberto Suárez Camacho.***

## ÍNDICE.

### INTRODUCCIÓN.

#### Capítulo 1.

#### **LA SENTENCIA DE AMPARO Y MEDIOS CON QUE A TRAVÉS DE LA HISTORIA HA CONTADO EL JUEZ DE DISTRITO PARA HACERLA CUMPLIR.**

1.	La Sentencia de Amparo.	3
2.	Principios con los cuales se encuentra investida.	3
2.1.	Alto principio de obligatoriedad.	3
2.2.	Orden Público.	4
2.3.	Cumplimiento Ineludible.	4
3.	Procedimiento Actual de Ejecución.	5
4.	Ejecución y Cumplimiento.	7
5.	Medios con que a través de la Historia ha contado el Juez de Distrito para hacer cumplir sus determinaciones.	8
5.1.	Análisis Legislativo.	9

#### Capítulo 2.

#### **ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y FUNCIÓN DE GARANTÍA.**

1.	Estado Constitucional de Derecho, Contexto del Juicio de Amparo y de las resoluciones dictadas en éste.	60
2.	Supremacía de la Constitución y de los Derechos Fundamentales.	62
3.	Funcionalidad de los Poderes de Gobierno a la Garantía de los Derechos Fundamentales.	64
4.	La Función Jurisdiccional desde la Óptica Garantista en el Estado Constitucional de Derecho.	65
5.	El Poder Judicial Federal, depositario de la función de Garantía.	67

6. Ejecución de Sentencias de Amparo, Instrumento de Garantía de Nuestro Sistema Jurídico.	68
--	----

### **Capítulo 3.**

## **EFICACIA DEL SISTEMA ACTUAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO QUE ESTIMAN ACTOS EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

1.- Materialización de la Justicia Constitucional.	70
2.- Aspectos Singulares de la Administración Pública y consecuentemente de las Sentencias que estiman pretensiones en su contra.	72
3. Eficacia de las normas jurídicas.	76
4. Ineficacia del sistema actual de cumplimiento de ejecutorias que estiman pretensiones contra la Administración Pública.	80
5. Implicaciones de la Ineficacia.	92
5.1. Detrimiento de la Independencia del Poder Judicial Federal.	92
5.2. Menoscabo de la legitimidad de la función jurisdiccional.	93
5.3. Pérdida del grado de constitucionalidad de nuestro sistema jurídico.	94

### **Capítulo 4.**

## **PROPUESTA DE REFORMA.**

1. Reformar la Naturaleza de la sanción.	105
2. Establecer una sanción certera y rápida en su aplicación.	108
3. Se debe determinar previa y categóricamente todos los elementos que permitan el cumplimiento de la ejecutoria.	112
4. Flexibilidad de actuación de los Jueces de Distrito.	117
5. Texto propuesto.	119

<b>CONCLUSIONES.</b>	121
----------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	127
----------------------	-----

## INTRODUCCIÓN.

El máximo grado de efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos, es objetivo y a la vez pilar de nuestro estado constitucional de derecho.

Este trabajo es un producto de mis estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y de la práctica laboral en el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa, específicamente del conocimiento de los asuntos relacionados con el cumplimiento de ejecutorias de amparo indirecto en esta materia, pues no es de nadie desconocido que resulta altamente desgastante y tardado el cumplimiento de una sentencia que estima pretensiones en contra de la Administración Pública.

La ejecución de una sentencia, esto es, una resolución, pronunciamiento o determinación, mediante el cual se declara, constituye, extingue o modifica una situación jurídica, ya es en sí misma un aspecto capital del orden jurídico, debido a que sería inconcebible darle seguimiento a un procedimiento lleno de formalidades, para que finalmente no se lograra conseguir la pretensión de fondo que motivó el litigio en cuestión.

Esta circunstancia cobra relevancia al tratarse de ejecución de sentencias de amparo, en virtud de que éstas se dictan en procesos constitucionales, es decir, el origen del conflicto, es una transgresión a un derecho reconocido por nuestro máximo ordenamiento; así, no se violenta únicamente la esfera de derechos de quien se queja, sino el orden y pleno respeto del derecho constitucional, dando soporte a lo anterior el hecho de que quien comete la violación no es un ente particular, sino una autoridad con poder de coacción, quien debe actuar en beneficio del objeto y fines que le dio razón a su existencia.

Así, la sentencia condenatoria que se dicta en un procedimiento de amparo, es producto de la conducta arbitraria de las autoridades públicas, de allí la trascendental importancia de su inmediata ejecución, con objeto no sólo de

restituir al agraviado en la garantía quebrantada, sino de restablecer el orden constitucional.

Este tema lo desarrollo en cuatro capítulos; en el primero me ocupo de considerar el concepto de la sentencia de amparo, describiendo las características con las que se encuentra investida, el procedimiento actual de ejecución que se sigue para lograr su cumplimiento, la distinción entre ejecución y cumplimiento y el análisis legislativo de las medidas con que históricamente ha contado el Juez de Distrito para hacer cumplir sus determinaciones.

En el capítulo segundo se trata un tema que en lo particular me pareció importantísimo, pues desde mi punto de vista es inaceptable que no se considere al conjunto orgánico de valores, materia, finalidades y objetivos de nuestro sistema jurídico. Así, someramente comentaré lo que doctrinalmente, se concibe como Estado Constitucional de Derecho, como contexto del juicio de amparo y de las resoluciones dictadas en éste; la Supremacía de la Constitución y de los Derechos Fundamentales como valor imprescindible de nuestro Estado de Derecho; la Funcionalidad o Instrumentalidad de los Poderes de Gobierno a la Garantía de los Derechos Fundamentales, como objeto básico de su existencia; la Función Jurisdicción desde la Óptica Garantista en el Estado Constitucional de Derecho; el Poder Judicial como único depositario en nuestro sistema jurídico de la función de garantía, y la ejecución de una sentencia de amparo, como una garantía jurisdiccional de la Constitución, como una técnica de garantía. Todo lo anterior, considerando el pensamiento de Luigi Ferrajoli, Antonio Manuel Peña Freire y otros tratadistas.

En el capítulo tercero se evidenciarán las características singulares de las ejecutorias que estiman actos en contra de la Administración Pública y de la función misma de la Administración, los problemas concretos que se presentan en el actual sistema de cumplimiento en esta materia, así como a la luz del estudio de la eficacia de las normas, lo relativo a la eficacia del sistema actual de ejecución de sentencias de amparo en materia administrativa.

Finalmente, en el capítulo cuarto, como corolario de todo lo expuesto, se presentan las propuestas planteadas.

## **CAPÍTULO 1.**

### **LA SENTENCIA DE AMPARO Y MEDIOS CON QUE A TRAVÉS DE LA HISTORIA HA CONTADO EL JUEZ DE DISTRITO PARA HACERLA CUMPLIR.**

*No obstante que se mencione que la sentencia es una cuestión de orden público y de ejecución inmediata y urgente por interesar a toda la sociedad, su ejecución se encuentra ampliamente desatendida en la práctica. Esta divergencia entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional y su ausencia de efectividad en los niveles inferiores comporta el riesgo de hacer de aquel una simple fachada.*

#### **1. La sentencia de amparo.**

La sentencia de amparo es la verdad legal constitucional, cosa juzgada dictada en un procedimiento no ordinario, debido a que no dirime una contienda entre particulares, que deviene del actuar de una autoridad que violentó el orden constitucional al transgredir prerrogativas fundamentales de un gobernado, constituyéndose así como un medio de reparación o restitución y una responsabilidad del Estado en la satisfacción de los deberes esenciales para restituir a los accionantes del juicio en el goce de sus garantías individuales violadas, como consecuencia del ejercicio indebido de la actividad pública.

#### **2. Principios con los cuales se encuentra investida.**

##### **2.1. Alto principio de obligatoriedad.**

La Constitución Federal para la eficacia del juicio de amparo, reviste a los fallos constitucionales con un principio de obligatoriedad, en virtud del cual no sólo las autoridades que hayan figurado como responsables en el juicio de garantías respectivo, sino también las que deban intervenir en su cumplimiento por razón de sus funciones, están obligadas al cumplimiento respectivo, lo cual significa que el principio de obligatoriedad en mención extiende su alcance a toda autoridad que deba cumplir las resoluciones judiciales de que se trate, mediante la realización de todos aquellos actos que sean de su respectiva incumbencia, ya que si a éstas,

por el solo hecho de no haber sido responsables en un juicio de garantías, les fuera permitido incumplir una resolución ejecutoria, la protección federal concedida podría fácilmente eludirse con mengua del decoro y majestad del Poder Judicial de la Federación y del juicio de amparo.

## **2.2. Orden Público**

La obligatoriedad que para acatar una sentencia de amparo impone el artículo 107 de la Ley Suprema a cualquier autoridad del Estado, aunque no haya sido responsable en el juicio de garantías correspondiente, se funda en el principio de que el cumplimiento de una sentencia de amparo constituye una cuestión de orden público, pues ello no sólo interesa a toda la sociedad, sino que además ostenta vital importancia para la vida institucional de México, ya que independientemente de que la observancia de un fallo constitucional redunde en beneficio personal del quejoso, también es verdad que contribuye a consolidar el imperio de la Constitución Federal, obligando a su respeto a todas las autoridades del país; en virtud de que el interés de toda autoridad, como de los gobernados, debe radicar precisamente en el pleno respeto al estado de derecho y en la restauración del mismo cuando ha sido violentado por un acto arbitrario del poder público.

## **2.3. Cumplimiento Ineludible.**

Una vez que el fallo protector adquiere el carácter de resolución firme o sentencia ejecutoriada, es cosa juzgada y no admite oposición alguna, esto es, la autoridad responsable está constreñida indefectiblemente a cumplirlo, por regla general en el plazo de veinticuatro horas, según sea el caso, restituyendo al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada, sin que, para tal efecto, deba demorarse, ni oponer excusa, pretexto, evasivas o procedimiento ilegal alguno, ya que de lo contrario se haría nugatorio el derecho del quejoso para ser restituido en sus garantías fundamentales, a pesar de haber obtenido una resolución favorable en amparo, violándose el mandato constitucional de administrar justicia pronta y expedita.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las definiciones anteriores tienen como base los criterios expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el en el proyecto de separación del cargo del Jefe Delegacional del Gobierno del Distrito Federal en Iztapalapa, en el incidente de inexecución de sentencia

### 3. Procedimiento Actual de Ejecución.

El procedimiento que debe instaurar un tribunal de amparo para obtener el cumplimiento de las sentencias ejecutorias, que es de observancia necesaria e indefectible como condición *sine qua non* para que la Suprema Corte de Justicia proceda a determinar lo conducente respecto a la aplicación de las medidas establecidas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República, en términos generales, puede resumirse de la siguiente manera:

1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo, la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda archivar del expediente mientras éste no ocurra.

2. La obligación de velar por el acatamiento de los fallos de la Justicia Federal, impone al tribunal de amparo el deber de requerir el cumplimiento a las autoridades responsables, mediante oficio, a fin de que realicen los actos necesarios para ello.

3. Si no se logra el cumplimiento, (que por regla general debe darse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables, salvo que esto no sea posible en ese término), el órgano jurisdiccional de amparo tendrá que requerir al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia.

4. Si el superior jerárquico de la autoridad responsable no atendiera el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste último.

5. Los superiores jerárquicos son responsables por falta de cumplimiento a las ejecutorias, en los mismos términos que sus subordinados y deben hacer uso de todas las facultades de las que están investidos a fin de obligar a la inferior a cumplir sin demora ni excusa el fallo de amparo.

---

493/2001, y en las tesis visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo 22 cuarta parte, página 75, con el rubro siguiente: "**SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN Y FUERZA DE LAS.**" y la emitida por la Segunda Sala, Quinta Época, en el tomo: XLVI, página: 755, con rubro "**SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN DE.**"

Este procedimiento denota la expresa voluntad del legislador de respetar el orden ascendente de mandos, competencias y jerarquías establecidos en los estatutos que rigen a las autoridades obligadas al acatamiento del fallo federal, con el doble propósito de dar, por una parte, oportunidad a las autoridades superiores de intervenir en el procedimiento de cumplimiento de la ejecutoria para corregir la conducta contumaz de sus subordinados, y por otra, salvaguardar su garantía de audiencia, pues una vez que conozcan el problema de inejecución de una sentencia de amparo, estarán en aptitud de usar todos los medios legales a su alcance para conminar a sus subordinados, enterados que de no hacerlo, o de incurrir en conductas evasivas y dilatorias, podrán hacerse merecedores a las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, sin que puedan alegar desconocimiento del problema de inejecución.

6. Si a pesar de haber procedido conforme a lo expuesto en los numerales precedentes, la ejecutoria de amparo no quedara cumplida, de oficio o a instancia de parte, el Juez de Distrito hará la declaratoria de incumplimiento y con fundamento en el artículo 105 de la Ley de amparo, y en el acuerdo 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, remitirá el asunto al Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción sobre él, quien dictaminará sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional y lo enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tales efectos, esto es, para que dicho Tribunal analice si el incumplimiento es o no excusable, y de no serlo, separe del cargo tanto a la autoridad directamente responsable como a sus superiores jerárquicos y los consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda, para que sean juzgados por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, como lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo.

El procedimiento de ejecución de una resolución de amparo es una forma de administrar justicia al gobernado que ha obtenido la tutela constitucional, precisamente a través de la aplicación a las autoridades responsables contumaces

de las prevenciones constitucionales de separación del cargo y consignación ante el Juez de Distrito que corresponda para que sean sancionadas por la desobediencia cometida, sanciones que constituyen medios de apremio constitucionales, pues por su virtud las autoridades responsables quedan constreñidas a acatar el mandato de amparo. Esta forma de administrar justicia tiene matices singulares distintos de la impartida por los tribunales ordinarios, porque a través de ella no se dirime una contienda entre particulares, sino que se aplican a las autoridades rebeldes prevenciones constitucionales establecidas en la fracción XVI del artículo 107, cuya facultad corresponde exclusiva y originariamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para aquellos casos en que halle inexcusable el incumplimiento a un mandato de amparo, que es la única condición que impone la propia norma fundamental para decretar dichas sanciones y a la cual debe sujetarse su aplicación.<sup>2</sup>

#### 4. Ejecución y Cumplimiento.

Es importante realizar la precisión que en su momento efectuó Ignacio Burgoa y que reiteró Alfonso Noriega, en el sentido de diferenciar la ejecución y el cumplimiento de las sentencias de amparo, pues la ejecución es un acto de imperio de la autoridad jurisdiccional; es la realización que de una resolución hace la autoridad imperativamente, **obligando a la parte condenada a cumplirla**. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia, consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada; mientras que **la ejecución incumbe a la autoridad que dicta la sentencia respectiva**, o la que la ley señale para el efecto; el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente.<sup>3</sup>

La ejecución como acto de imperio, es el procedimiento directo de la autoridad jurisdiccional de imponer el cumplimiento de una sentencia de amparo, en la legislación actual, el artículo 111 de la Ley de Amparo regula facultades de ejecución del Juez Federal, las cuales están limitadas a la circunstancia de que la

---

<sup>2</sup> El procedimiento de referencia se tomó de la explicación realizada en el incidente de inejecución de sentencia 00077/2003-00.

<sup>3</sup> Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Séptima Edición, México, Porrúa, 2002, p. 844.

naturaleza del acto lo permita y exceptuándose los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos en que la ejecución consiste en dictar nuevas resoluciones en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado.

##### **5. Medios con que a través de la Historia ha contado el Juez de Distrito para hacer cumplir sus determinaciones.**

*“ ... el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones estando como se halla dispuesto a conservar la dignidad de este tribunal y hacer que sus fallos sean debidamente respetados ...”*  
*primera sentencia de amparo.*

Desde el inicio los Constituyentes han tenido presente que el Juicio de Amparo es un instrumento con objeto de hacer efectivas las garantías constitucionales establecidas o reconocidas en los documentos fundamentales que han regido la vida de México como estado nacional e independiente.

Debido al nacimiento de la institución de amparo, a todo lo que implicaba, a los conflictos que generó su implantación y a la inexperiencia de lo nuevo, en lo que respecta a los medios para ejecutar una sentencia de amparo, se observa prácticamente la nulidad de innovaciones y mecanismos adecuados y suficientes. De hecho, el tema generaba poca preocupación, pues como se explica se estaba mayormente interesado por consolidar diversos conflictos, por lo que por muchos años y hasta hoy el tema está relegado, pues los conflictos se han solucionado de forma política.

A efecto de corroborar lo anterior, realizaré una visión somera de las medidas hasta ahora otorgadas por la legislación para lograr la ejecución de una sentencia de amparo.<sup>4</sup>

### 5.1. Análisis Legislativo.

#### **Acta Constitutiva de la Federación. Decreto de 31 de Enero de 1824.**

##### *“Poder Judicial*

*“18. Todo hombre que habite en el territorio de la federacion, tiene derecho á que se le administre pronta, completa é imparcialmente justicia; y con este objeto la federacion deposita el ejercicio del poder judicial, en una Corte Suprema de justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la constitucion las facultades de esta Suprema Corte.  
...”*

**Siete Leyes Constitucionales (Supremo Poder Conservador) Diciembre 29 de 1836.**

##### *“Leyes Constitucionales.*

### **PRIMERA**

#### ***Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.***

...

##### *2. Son derechos del mexicano:*

*I. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposicion de las autoridades á quienes corresponda según ley. Exceptúase el Caso de delito infraganti, en el que cualquiera puede ser aprehendido, y cualquiera puede aprehenderle, presentándole desde luego á su juez ó á otra autoridad pública.*

*II. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos, con los datos para su detencion, á la autoridad judicial, ni por ésta más de diez días, sin proveer el auto motivado de prision. Ambas*

---

<sup>4</sup> En las transcripciones de los documentos fuente, se ha respetado su ortografía y redacción, para lograr la mayor fidelidad posible. Tomadas de Historia del Amparo en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, tomos I al VII, 2000.

*autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.*

*III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algun objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privacion, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos; y el dueño, sea corporacion eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasacion de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y segun las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.*

*La calificacion dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.*

*El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo ...”*

**Proyecto de Constitución Presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la Administración Interior del Estado.**

*“... Poder Judicial.*

*Pasando ahora de un poder, que hace casi siempre uso de la violencia para conseguir los fines que se propone, la comision entrará á tratar de otro, el más apacible y tranquilo de los tres, en que se ha dividido el poder público para su ejercicio; y que apoyado en la fuerza moral, que debe darle la justicia de sus fallos, necesita poco de la material para obtener la consideracion que se merece. La tiranía procura mantenerlo en la abyeccion y nulidad á que le hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de la primera importancia, y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres, en que se tiene cuidado de sustituir, para obtener la obediencia legal del ciudadano, la idea del derecho á la de la fuerza material. De ahí es que, en los Estados-Unidos de Norte-América, la Constitución suprema está encargada de ejercer, no solo atribuciones judiciales, sino tambien otras que son casi enteramente políticas; y á ella acude el Poder Ejecutivo para oponerse á los desafueros del Cuerpo Legislativo: éste para defenderse de las empresas atrevidas de aquel: el interes público contra el interes*

*privado, y el espíritu de conservación y orden, contra los movimientos tempestuosos de la democracia: en fin, su poder es inmenso, pero siendo de pura opinion,*

***... Por eso os propone se revista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse á las providencias anti-constitucionales del Congreso, y á las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan á los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos á lo prevenido en el Código Fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquiera manera le contraríen. Así se pondrá un dique á los excesos y demasías de las Cámaras, y los ciudadanos contarán con un arbitrio, para reparar las injusticias del Ejecutivo del Estado, sin verse en la precisión de exigir responsabilidades contra funcionarios, que tendrán siempre mil medios de eludirlas, y que aun cuando se exigiesen, solo darian por resultado la aplicación de una pena á los transgresores de la ley, y jamas la reparación completa del agravio á la persona ofendida.***<sup>5</sup>

*En resúmen, señores, la comision al engrandecer el Poder judicial, debilitando omnipotencia del Legislativo, y poniendo diques á la arbitrariedad del Gobierno y sus agentes subalternos, ha querido colocar las garantías individuales, objeto esencial y unico de toda institucion política, bajo la salvaguardia de aquel, que responsable á sus actos, sabrá custodiar el sagrado depósito que se confiará su fidelidad y vigilancia. Por eso no solo consulta que se le conceda la censura de las leyes en los términos ya indicados, sino tambien que se le revista de una autoridad suficiente, para proteger al oprimido contra las demasías de los empleados político Ejecutivo del Estado. Un ciudadano protegido de su libertad y reducido á la mayor incomunicacion por funcionarios que no tengan el encargo de administrar la justicia, ¿no ha de tener derecho para que se le ampare desde luego en el goce de su seguridad personal, cuando es tan comun protegerlo en la posesion de bienes, que no merecen acaso el mismo cuidado ni la misma*

---

<sup>5</sup> El énfasis es del autor, y la idea de que se revista al Poder Judicial de una autoridad suficiente para oponerse a las violaciones de garantías es de suma importancia para este trabajo.

*consideracion? Y ¿no seria una notoria injusticia dejarlo permanecer por mucho tiempo en aquella penosa situacion, otorgándole solamente el costoso y dilatado recurso de intentar una acusacion solemne contra sus opresores, y enredarse en los trámites de un proceso, que no le remediará el menoscabo de su fortuna, el trastorno de su familia, ni otros males irreparables?”*

**Mariano Otero, en su voto particular manifiesta al respecto:**

*“... Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuenta entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más.*

*...Esta garantía solo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente, por la grandeza del poder judicial no vacila en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial, dándole el derecho de proteger á todos los habitantes de la República en el goce de los derechos.”*

**Acta de Reformas Constitucionales de 1847.**

*“Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose a dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.”*

**Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857.**

*“Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.*

*II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la*

*soberanía de los Estados.*

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

*Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."*

#### **Ley de Amparo de 1861.**

Cabe precisar que en esta ley se estableció la declaratoria en el sentido de que exclusivamente los tribunales federales tenían competencia para la defensa de los derechos contenidos en la Constitución, resaltándose la diferencia del sistema mexicano con el de los Estados Unidos de América, en donde todas las autoridades judiciales locales sí tenían competencia en la materia.

Asimismo, en esta ley, por inexperiencia y novedad del Juicio de Amparo, únicamente reguló la idea fundamental y esencial que motivó su creación, no los procedimientos especiales que debían resolver problemas prácticos inmediatos, que posteriormente se presentaron abundantemente.

Se señalan los siguientes artículos:

*"14. El juez de Distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente á nombre de la Union al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercer día de haberlo recibido no hubiere dádole cumplimiento por su parte.*

*15. Si á pesar de este requerimiento el fallo no hubiere sido ejecutado, el juez dará aviso al gobierno supremo, para que dicte la providencia que convenga."*

Ya firmes en los pensamientos de la importancia de la Constitución, sólo faltaba reglamentar la tramitación indispensable para hacer efectivas las garantías en ella contenidas, teniendo como dificultad tener que tratar una materia demasiado interesante y enteramente nueva.

En este inicio el tema que nos ocupa, es debatido por los Congresistas en el siguiente sentido:

***“El Sr. Suarez Navarro comienza también felicitando al Congreso porque empieza á ocuparse de las leyes orgánicas. En seguida dice que cree que á la ley le falta lo principal, que es el medio de hacerse obedecer; que así fue con el poder conservador que establecieron las siete leyes de 36; que cuando quiso declarar la inconstitucionalidad de una ley, el gobierno no le hizo caso, porque no tuvo el poder de hacerse obedecer: de nada sirven los reglamentos y los trámites, si falta el poder de hacer respetar los fallos.***

***El Sr. Mariscal da lectura á algunos artículos de la ley, por los que se ve que hay autoridad que pueda hacer respetar los fallos del juez, pues todas tienen en su orden legal su juez competente á quien quejarse y quien pueda hacerse obedecer. Puede llegarse al Gobierno general, que inconcusamente debe tener poder para hacerse obedecer.***

***El Sr. Suarez Navarro no cree que está satisfecha su dificultad, porque bien puede ser el gobierno mismo el que cometa la inconstitucionalidad, ó no quiera hacer respetar el fallo del juez, ¿y qué se hace entonces?***

***Sin la ley orgánica las garantías constitucionales nada valdrán.*<sup>6</sup>**

### **Ley de Amparo de 1869**

Como se ha dicho la ejecución de la sentencia de amparo, no era un tema que provocara mucha atención, pues los debates acalorados estaban referidos a cuestiones estructurales del juicio de amparo, cuestiones primarias que aún no se definían, ni resolvía su sentido. (Competencia del Juez de Distrito, en su carácter únicamente de Juez Instructor, o de Resolución, la participación del Jurado, la inconstitucionalidad de la ley, el amparo en contra de actos de los jueces, la materia de la suspensión, etc.)

No obstante, ya se estableció lo siguiente:

***“Art. 18. Luego que se pronuncie la sentencia, se devolverán al juez de distrito los autos con testimonio de ella, para que cuide de su ejecucion.***

---

<sup>6</sup> El énfasis es del autor.

*Art. 19. El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia al quejoso, y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si dentro de veinticuatro horas esta autoridad no procede como es debido en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato, requiriéndolo en nombre de la Union, para que haga cumplir la sentencia de la corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.*

*Art. 20. Cuando á pesar de este requisito no empezare á cumplirse la sentencia, ó no se cumpliese del todo, si el caso lo permite, dentro de seis dias; el juez dará aviso al ejecutivo de la Union, que cumplirá con la obligacion que le impone la fraccion XIII del articulo 85 de la constitucion federal.*

*Art. 21. Si no obstante la notificación hecha á la autoridad, el acto reclamado quedare consumado de un modo irremediable, el juez de distrito encausará desde luego al inmediato ejecutor del acto; ó si no hubiere jurisdiccion sobre él por gozar de la inmunidad de que trata el artículo 103 de la constitucion, dará cuenta al congreso federal.*

*Art. 22. Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla el articulo 19, y á pesar de él se consumó el acto reclamado, serán encausados la autoridad que lo hubiere ejecutado y su superior.*

*Art. 23. El efecto de una sentencia que concede amparo, es: que se restituyan las cosas al estado que guardaban ántes de violarse la constitucion."*

### **Ley de Amparo de 1882.**

En los Congresistas se tiene arraigado que el objeto de la legislación es hacer respetar y sostener las garantías del hombre, y consideran que no es dable consolidar las instituciones si no es a base de la experiencia cotidiana presentada por los problemas concretos.

*"Pocos asuntos de mayor y más elevada importancia pueden presentarse a esta Asamblea que el que hoy se somete a su ilustrada resolución. **Tratase de hacer prácticos los más preciosos principios que contiene el pacto fundamental, tratase de poner a cubierto de toda arbitrariedad los derechos***

**del hombre que son la base y el objeto de nuestras instituciones sociales, trátase, por último de reparar los agravios que puedan cometerse por el poder público, y de hacer efectivas las garantías individuales. Negocio es este tan interesante que ha preocupado la atención de todas las administraciones liberales que ha tenido la República desde que se expidió la Constitución que nos rige. Comisiones unidas primera de Justicia, primera de Puntos Constitucionales y especial de la Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. La ejecución de las resoluciones se dificulta por falta de disposiciones acertadas en este particular, que la practica vino a poner en relieve.**

**"CAPÍTULO VIII.**

*" ... De la ejecucion de las sentencias.*

48. *Pronunciada la ejecutoria por la suprema corte, se devolverán los autos al juez de distrito, con testimonio de ella, para que cuide de su ejecucion, y cuando dicha ejecutoria se refiera á individuos pertenecientes al ejército nacional, por violacion de la garantía de la libertad personal, la misma corte, al devolver los autos al juez, mandará copia de su sentencia, por conducto de la secretaría de justicia, á la secretaría de guerra, á fin de que ésta por la vía más violenta remueva todos los inconvenientes que la disciplina militar pudiera oponer á su inmediato cumplimiento.*

49. *El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia á las partes y á la autoridad encargada inmediateamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si ántes de veinticuatro horas, esta autoridad no procede como es debido, en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato requiriéndolo en nombre de la Union, para que haga cumplir la sentencia de la corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.*

50. *Cuando á pesar de ese requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, y dentro de seis días no estuviere cumplida, si el caso lo permite, ó en vía de ejecucion, en la hipótesis contraria, el juez pedirá por conducto del ministerio de justicia, el auxilio de la fuerza pública, si con ella se puede vencer la resistencia que se oponga á llevar á debido efecto la ejecutoria. El poder ejecutivo federal, por*

*sí ó por medio de los jefes militares, cumplirá con la obligacion que le impone la fraccion XIII del art. 85 de la Constitucion, y estos jefes darán auxilio á la justicia en los términos que lo dispone la Ordenanza general del ejército y las leyes, bajo las penas que éstas señalan.*

*51 .En los casos de resistencia á que se refieren los dos artículos anteriores, el juez de distrito, siempre que se haya consumado de un modo irremediable el acto reclamado, procesará á la autoridad encargada inmediatamente de su ejecucion; y si esta autoridad goza de la inmunidad que concede la Constitucion á los altos funcionarios de la Federacion y de los Estados, dará cuenta al congreso federal ó á la Legislatura respectiva, para que proceda conforme á sus atribuciones.*

*52. Si el quejoso, el promotor fiscal ó la autoridad ejecutora creyesen que el juez de distrito, por exceso ó por defecto, no Cumple con la ejecutoria de la corte, podrán ocurrir en queja ante este tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el informe justificado que éste rinda, la corte confirmará ó revocará la providencia de que se trate, cuidando siempre de no alterar los términos de la ejecutoria. El recurso de los interesados y el informe del juez se remitirán á la corte de la manera que ordena el art. 17...”*

Las anteriores disposiciones tuvieron como motivación de las comisiones que los jueces ocurran á la Secretaría de Guerra directamente, para que ésta ordene á los jefes de los cuerpos en cada caso, lo que deban hacer para cumplir los mandatos de la Justicia federal, con la intención de **evitar los inconvenientes con que se había tropezado y hacer efectivas las garantías constitucionales**, para garantizar la ejecución respecto de los actos que agraviaban la libertad personal.

*“... Las comisiones han querido que los jueces se dirijan á la Secretaría de Guerra directamente, porque es indispensable que se cumpla sin demora, lo resuelto por la Justicia federal, é indispensable tambien vigorizarla.”*

**Código de 1897**

*“Capítulo IX*

*De la Ejecución de las Sentencias.*

*Art. 828. Pronunciada la sentencia por la Suprema Corte, se devolverán los autos al Juez de Distrito, con testimonio de aquélla para que cuide de su ejecución.*

*Quando se refiera á individuos pertenecientes al Ejército por violación de la garantía de la libertad personal, se mandará copia de la misma sentencia, por conducto de la Secretaria de Justicia á la de Guerra, á fin de que ésta por la vía más violenta remueva los inconvenientes que pudieran entorpecer su cumplimiento.*

*Art. 829. El Juez de Distrito hará saber sin demora á las partes y á la autoridad responsable la sentencia ejecutoria. Si ésta no quedare cumplida dentro de las veinticuatro horas siguientes, el Juez ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad, para que haga cumplir la sentencia. Si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.*

*Art. 830. Cuando á pesar de ese requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, y dentro de seis días no estuviere cumplida, si el caso lo permite, ó en vía de ejecución, en la hipótesis contraria, el Juez procederá como previene el art. 581 de este Código.*

*Art. 831. Si por la resistencia de que hablan los dos artículos anteriores, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado, el Juez de Distrito procesará á la autoridad ejecutora; y si ésta goza de la inmunidad que, conforme á la Constitución federal ó como consecuencia de ella, tienen los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal ó á la Legislatura respectiva, para que procedan conforme á sus atribuciones.*

*Art. 832. Si cualquiera de las partes ó la autoridad responsable creyese que el Juez de Distrito, por exceso ó por defecto, no cumple con la ejecutoria de la Corte, podrá ocurrir en queja ante este Tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el informe justificado que rinda, la Corte confirmará ó revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del Juez se remitirán de la manera que ordena el art. 795.*

*Art. 833. El tercero que se considere perjudicado por exceso en la ejecución de alguna sentencia, podrá acudir en queja á la Suprema Corte.”*

### **Código de 1908.**

#### **“SECCIÓN XI.**

*De la ejecución de las sentencias.*

*Artículo 777. Pronunciada la ejecutoria, se devolverán los autos al juez de distrito, con testimonio de ella para que cuide de su ejecución. En casos urgentes en que la Corte lo estime necesario, podrá ordenar por telégrafo la ejecución de sus resoluciones.*

*Artículo 778. Si la sentencia se refiere á individuos pertenecientes al ejército por violación de la garantía de la libertad personal, la autoridad revisora dara aviso de lo substancial de la sentencia, por conducto de la Secretaría de Justicia á la de Guerra, á fin de que ésta, por la vía más violenta, remueva los inconvenientes que pudieren entorpecer su cumplimiento. Esto, sin perjuicio de que el juez de distrito remita la ejecutoria á dicha Secretaría de Guerra por conducto de la de Justicia.*

*Artículo 779. El juez de distrito hará saber sin demora á las partes y á la autoridad responsable la sentencia ejecutoria, para su más pronto y exacto cumplimiento. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes á la notificación, no quedare cumplimentada, cuando el caso lo permita, ó en vía de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de distrito ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad para que haga cumplir la sentencia. Si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.*

*Cuando á pesar de este requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, el juez procederá como lo previene el artículo 479*

*Artículo 780. Si el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria fuere por desobediencia, evasivas ó proceder ilegal, de la autoridad responsable, ó de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, el juez de distrito instruirá proceso á la autoridad responsable del hecho; y si ésta gozare de la inmunidad que conforme á la Constitución Federal ó como consecuencia de ella, tienen los altos*

*funcionarios de la Federación ó de los Estados, dará cuenta al Congreso Federal ó á la Legislatura respectiva para que procedan conforme á sus atribuciones. De la misma manera procederá contra la autoridad ejecutora, si por resistencia de ésta al cumplir la ejecutoria, se consumare de un modo irremediable el acto reclamado.*

*Artículo 781. Ningún expediente de amparo por actos contra la vida, contra la libertad individual ó por alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución Federal podrá mandarse archivar por el juez de distrito, sino hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplimentada.*

*Artículo 782. Cuando el acto reclamado conste de distintos hechos y el amparo se hubiere concedido solamente contra uno ó algunos de ellos, en los mismos se ejecutará la sentencia, dejando subsistente el acto en todo lo demás.*

*Artículo 783. Si cualquiera de las partes ó la autoridad responsable creyere que el juez de distrito, por exceso ó por defecto, no cumple con la ejecutoria de amparo, podrá ocurrir en queja ante la Corte, en vía de revisión. Con el informe justificativo que rinda dicho juez, el tribunal revisor confirmará ó revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del juez, se remitirán de la manera que ordena el artículo 725.*

*Artículo 784. El que se considere perjudicado por exceso ó defecto en la ejecución de alguna sentencia de amparo, podrá acudir en queja al juez del distrito, si se trata de la autoridad responsable.*

### **Ley de Amparo de 1919**

En esta Ley el Juicio de Amparo recobra su independencia en su ley reglamentaria.

#### **"CAPITULO X.**

*De la ejecución de las sentencias.*

*ARTÍCULO 124. Pronunciada por la Suprema Corte una sentencia en los juicios de amparo de que ella deba conocer en única instancia, lo comunicará así a la autoridad responsable, mandándole la ejecutoria para que la cumpla. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que dicha autoridad hubiere*

*recibido la mencionada ejecutoria, ésta no quedare cumplimentada, si fuere posible, o en vías de ejecución en la hipótesis contraria, la Suprema Corte, a petición de cualquiera de las partes, requerirá a la autoridad responsable para que en un término perentorio la cumplimente, y cuando a pesar del requerimiento ésta no la hiciera, la Suprema Corte la consignará a quien corresponda para que proceda criminalmente en su contra y comunicará la resolución al superior jerárquico de la autoridad responsable, a fin de que inmediatamente se provea al cumplimiento de la sentencia; el mencionado superior jerárquico será responsable de la ejecución en los mismos términos que la autoridad contra quien se pidió el amparo.*

*Lo mismo se observará cuando el cumplimiento de la ejecutoria se retarde con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución.*

*ARTICULO 125. Si la autoridad responsable gozare de inmunidad conforme a la Constitución Federal, la Suprema Corte lo participará a quien corresponda para que proceda conforme a la ley.*

*ARTICULO 126. Cuando se trate de un juicio de amparo de que haya conocido el Juez de Distrito, luego que cause ejecutoria la sentencia pronunciada por éste o que se reciba el testimonio de la sentencia en revisión pronunciada por la Suprema Corte, que deberá remitiría desde luego y aun en casos urgentes ordenarse la ejecución por telégrafo, el Juez de Distrito la dará a conocer sin demora a las partes y a la autoridad responsable para su más pronto y exacto cumplimiento. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación no quedare cumplimentada, cuando el caso lo permita o no esté en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad para que haga cumplir la sentencia; y si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma. Cuando a pesar de este requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, la Suprema Corte procederá como lo dispone la fracción XI del artículo 107 de la Constitución.*

*ARTICULO 127. Ningún expediente de amparo por actos contra la vida, contra la libertad individual o por alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la*

*Constitución Federal, podrá mandarse archivar sino hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplida, ya sea dictada por la Suprema Corte o por el Juez de Distrito, de lo cual cuidará el Ministerio Público.*

*ARTICULO 128. Cuando el acto reclamado conste de distintos hechos y el amparo se hubiere concedido solamente contra uno o algunos de ellos, en los mismos se ejecutará la sentencia, dejando subsistente el acto en todo lo demás.*

*ARTICULO 129. Si cualquiera de las partes o la autoridad responsable creyere que el Juez de Distrito, por exceso o por defecto, no cumple con la ejecutoria de amparo podrá ocurrir en queja ante la Corte. Con el informe justificativo que rinda dicho Juez, el Tribunal revisor confirmará o revocará la providencia, absteniéndose siempre de alterar los términos de la ejecutoria. El escrito de los interesados y el informe del Juez se remitirán de la manera que ordena el artículo 66.*

*ARTICULO 130. Cuando la autoridad responsable en los amparos de que conozca la Corte en única instancia, incurriere en exceso o en defecto, al ejecutar la sentencia de aquella, los interesados podrán también ocurrir en queja ante la misma Corte. La queja se presentará ante la autoridad responsable, la que la remitirá a la Corte con el informe correspondiente, para que ésta lo resuelva como ordena el artículo anterior ...”<sup>7</sup>*

## **Ley de Amparo de 1936.**

### **“Capítulo XII.**

#### *De la ejecución de las sentencias*

*ARTICULO 104. En los casos a que se refiere el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez o la autoridad que haya conocido del juicio la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y*

---

<sup>7</sup> Nótese que las Leyes de Amparo de 1869 y 1882, los códigos de 1897 y 1908, y la Ley de Amparo de 1919, hacen la precisión más llana de que se requerirá al superior jerárquico de la responsable, si dentro de las veinticuatro horas no obra el cumplimiento de la sentencia, “cuando el caso lo permita” “si fuere posible”.

*la hará saber a las demás partes.*

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

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

*ARTICULO 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio requerirá, 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 éste último.*

*Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XI, de la Constitución, 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.*

*ARTICULO 106. En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en única instancia, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.*

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

*Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.*

*ARTICULO 107. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observarán también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.*

*Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo.*

*ARTICULO 108. En los casos que se sometan al conocimiento de la Suprema Corte, para la aplicación de la fracción XI del artículo 107 constitucional, los jueces de Distrito, o las Salas respectivas, acompañarán a los autos un informe que terminará con la declaración de dichas autoridades de que, a su juicio, se trata de eludir la ejecutoria o se insiste en la repetición del acto reclamado.*

*La Suprema Corte, teniendo en cuenta dicha declaración y las constancias respectivas, determinará, si procediere que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.*

*ARTICULO 109. Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda, el desafuero de la expresada autoridad.*

*ARTICULO 110. Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.*

*ARTICULO 111 .—Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin*

*perjuicio de que el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, haga cumplir la ejecutoria de que se trata dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso, el mismo juez de Distrito se constituirá en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito podrá salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo solicitará, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir la ejecutoria.*

*Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria, y la autoridad responsable, se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, o la autoridad que haya conocido del juicio, mandará ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.*

*ARTICULO 112. En los casos a que se refiere el artículo 106 de esta ley, si la Sala que concedió el amparo no obtuviere el cumplimiento de la ejecutoria respectiva, dictará las órdenes que sean procedentes al juez de Distrito que corresponda, quien se sujetará a las disposiciones del artículo anterior en cuanto fueren aplicables.*

*ARTICULO 113.No podrá 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. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.*

#### **Primera Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1939.**

Esta reforma se refirió al artículo 74, y el artículo 65, tratándose de amparos en materia civil.

#### **Segunda Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1943.**

Esta reforma se refirió al artículo 19, representación de las autoridades a través de delegados y del Presidente por los Secretarios.

#### **Tercera Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1949.**

Esta reforma se refirió a los delegados de autoridades, autorizados en términos del artículo 27, recurso de revisión para las autoridades responsables.

#### **Cuarta Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1951.**

En la materia de ejecución se estableció lo siguiente:

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

*En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente. Conforme al párrafo anterior. En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se le prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.*

*Artículo 105.—Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se 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.<sup>8</sup>*

*Artículo 106. En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.*

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

*Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad*

---

<sup>8</sup> No es claro el porque se establece que se dejará cuaderno de antecedentes para procurar el exacto y debido cumplimiento en términos del artículo 111, cuando las facultades establecidas en este último artículo están condicionadas, pues de poderse realizar, no tendría porque remitirse el expediente para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, pues el Juez podría previamente ejecutar el fallo.

*responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.*

*Artículo 108. En los casos que se sometan al conocimiento de la Suprema Corte, para la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal los jueces de Distrito, el Tribunal Colegiado de Circuito o las Salas respectivas, acompañarán a los autos un informe que terminará con la declaración de dichas autoridades de que, a su juicio, se trata de eludir la ejecutoria o se insiste en la repetición del acto reclamado.*

*El Pleno de la Suprema Corte, teniendo en cuenta dicha declaración y las constancias respectivas, determinará si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.*

*Artículo 109. Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad.*

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

*el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito, solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.*

*Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquéllos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria y la autoridad responsable, se negare hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.”*

#### **Quinta Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1957.**

En esta reforma no se trató nada relativo al sistema de ejecución de sentencias.

#### **Sexta Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1963**

En esta reforma se trata lo relativo al Amparo Agrario.

#### **Séptima Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1968**

Se introduce la inconformidad y la repetición del acto reclamado, la Comisión de Puntos Constitucionales, señaló lo siguiente:

**“DECIMA SEGUNDA.—Se estiman plenamente justificadas tanto la adición de un párrafo final al artículo 105 como las modificaciones propuestas para el texto del artículo 108, puesto que es indispensable adoptar todas las medidas que sean eficaces para que las ejecutorias de amparo sean cabal y oportunamente acatadas y cumplidas.”**

Serra Rojas en el debate relativo refiere:

*“Todos los mexicanos tenemos fe en la justicia federal como refugio de las libertades fundamentales del hombre. Por eso es indeseable un Juez, en los casos, por fortuna de excepción, que en contubernio con autoridades irresponsables, falta a sus deberes de funcionario, porque lo que ataca con mayor impunidad es la dignidad de todo un pueblo.*

*Los Juzgados de Distrito en toda la República deben ser como los templos de la Edad Media, un refugio en contra de los peligros e injusticias. El Amparo no es un juicio en contra del Estado, sino en contra de las autoridades que contravienen la norma de los que se obstinan en interpretaciones erróneas o desvirtúan el sentido de la ley.*

*No dejo de pensar que el problema de la justicia en todo el mundo es y será siempre un problema de hombres; en la medida que ellos actúen, así será el orden social. El Juez Holmes dijo en una ocasión: “El hombre actual puede ser un hombre libresco; pero el hombre del futuro es un hombre de estadística y un maestro en economía”. Hacer una justicia rutinaria e intrascendente es tanto como retardar el progreso de nuestras instituciones y sembrar desaliento y rencor en el alma popular.*

*El Amparo, como institución, requiere de una clara comprensión por parte de sus beneficiarios. Nada desvirtúa más su objeto que el abuso del Amparo, su empleo innecesario que no hace más que congestionar los Tribunales, abrumando a todos los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.*

*También exige el cumplimiento estricto de la ley, por parte de todas las autoridades federales y locales de la República. Que el Congreso de la Unión expida leyes apegadas a la Constitución y con prontitud las leyes que exige la reforma constitucional aprobada, entre otras, las leyes que estudiamos, y la ley que debe reglamentar los Tribunales Administrativos de plena jurisdicción. Que los actos administrativos mantengan el principio de la legalidad y los Tribunales se ajusten a los términos de la ley dictando resoluciones inspiradas en indiscutibles bases de justicia. No es tarea fácil el mantenimiento del Estado de Derecho, pero deben hacerse grandes esfuerzos para que impere como base esencial de nuestro*

*desarrollo social. Modernizar el derecho es hacer que el pueblo reciba efectivamente y con prontitud los beneficios que legalmente le otorga nuestro régimen jurídico.*

*La Suprema Corte ha sido a manera de un enorme almacén alimentado por abrumadoras corrientes de expedientes, que lo han inundado hasta rebasar su capacidad normal y dificultar su manejo. Por eso las comisiones han llegado a esta terminante declaración: la Suprema Corte en su situación actual, no está en posibilidad de resolver todos los conflictos que se le han sometido a su consideración. Resolver, como máximo en cada sesión, un promedio de 15 a 20 asuntos, requeriría muchos años para desahogar el rezago, sin contar con el continuo caudal de asuntos que ingresan diariamente. Nuestros esfuerzos, producto de una serena reflexión, se han encaminado en desviar esa montaña de asuntos hacia otros organismos judiciales federales, que deben eliminarlos con prontitud y eficacia, sin menoscabo de su firmeza jurídica. Una justicia archivada, diferida, es símbolo de intranquilidad, injusticia, atraso y de malestar social.*

*Durante más de dos años hemos recogido el clamor popular para una justicia mejor y territorialmente más cerca de los quejosos. En medio de opiniones técnicas, del foro nacional, muchas de ellas contradictorias, nos hemos esforzado por coincidir en lo que pueden ser las soluciones más recomendables. Estas reformas demandarán sacrificios económicos, que la Nación está dispuesta a cubrir, para que el reinado de la justicia se haga sentir en toda la República.*

*Estamos dando un paso de suprema importancia hacia el futuro, para que los principios jurídicos de la Constitución sean útiles a las nuevas generaciones, que tendrán que afrontar, inevitablemente, problemas mayores que los nuestros, sobre todo si tomamos en cuenta, que vivimos días terribles, en los que la humanidad parece caminar a pasos acelerados, hacia su propia destrucción.*

*Insistimos, en que, en breve término pondremos en manos del Poder Judicial de la Federación, un valioso y práctico instrumento jurídico, que debe redundar en beneficio del pueblo, si los funcionarios que han de aplicarlo, ponen en esta tarea la atención y talento que exige.*

*En un memorable elogio a un noble Juez me refiero al Magistrado Story, se afirmó con profunda convicción: “En todas partes el gran interés del hombre está en la justicia’ Por eso creemos que es tan necesaria como el aire, el sol, el pan o la libertad; negarle su valor es descender hasta los últimos estratos de la indignidad. En un Parlamento europeo se dijo: “Nada es tan peligroso en una democracia como una garantía que, pareciendo adecuada, no pasa, en realidad, de una mera fachada”. Nosotros, por el contrario, anhelamos vivir en una firme y sólida realidad institucional.*

*No olvidemos que no hay justicia sin libertad, pues ésta es la que mantiene el vigor de las instituciones, la que fortalece el espíritu y respetabilidad del Juez, del gobernante y la inquebrantable devoción cívica del hombre. En más de un siglo de vida independiente hemos aprendido, en las palabra memorables y el ejemplo magnifico de los constructores de nuestra nacionalidad, que justicia y libertad no son palabras inútiles y vanas, sino los únicos y más valiosos ingredientes de nuestro régimen constitucional. Por eso, debemos conservar esos ideales, firmes e indestructibles, realizando la justicia social en constante armonía con la libertad.”*

Esta reforma está motivada por el deseo de contar con una justicia pronta y expedita.

*“Artículo 92.—Si en amparo ante el juez de Distrito se impugnó una ley por su inconstitucionalidad y, al mismo tiempo, se invocaron violaciones a leyes ordinarias, alegándose como agravios en la revisión tanto la inconstitucionalidad de la ley como aquellas violaciones, se remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para el solo efecto del inciso a) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Federal.*

*Al resolver la Suprema Corte en pleno acerca de la constitucionalidad de la ley, dejará a salvo, en lo que corresponda, la jurisdicción de la sala de la Corte o del Tribunal Colegiado de Circuito para conocer de la revisión, por cuanto concierne a violación de leyes ordinarias.*

*Cuando al pronunciar resolución las salas de la Suprema Corte de Justicia apliquen la jurisprudencia del pleno en amparo contra leyes, dejarán a*

*salvo la jurisdicción de la sala correspondiente, según la materia, o del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, para conocer de la revisión por cuanto concierne a la violación de leyes ordinarias.*

*Artículo 105. 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.*

*Artículo 108.—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 al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.”*

#### **Octava Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1974.**

Esta reforma se refiere a la suplencia de la queja a menores e incapaces.

#### **Novena Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1974**

Esta reforma se refiere a adecuar ley a la reforma constitucional del mismo año conforme a la cual Baja California Sur y Quintana Roo adquirieron su categoría de Estados Federados.

#### **Décima Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1975**

Esta reforma se refiere a la procedencia del Sobreseimiento y de la caducidad de la instancia cuando se reclama la inconstitucionalidad de leyes y el acto reclamado sea del orden civil o administrativo.

#### **Undécima Reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1976**

Esta reforma se refiere al régimen especial y exclusivo Agrario, participación del Ministerio Público de la Federación, término para interposición de demanda, apreciación del acto reclamado, garantía del crédito fiscal, presunción de certeza, obligación de los Jueces de Distrito de evitar que los juicios de amparo queden paralizados y obligación del Ministerio Público de cuidar dicha función.

*“ART. 113. No podrá 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. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.”*

#### **Duodécima reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1976**

Esta reforma se refiere a adecuar el artículo 19 para el efecto de la participación del Procurador General de la República.

#### **Decimotercera reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1980**

Esta reforma se refiere a la participación del Ministerio Público Federal, y es hasta este momento en que se empieza a hacer conciente el problema de las ejecutorias incumplidas, se propone aunque no prospera, que la autoridad responsable otorgue caución y en esas condiciones ejecute el acto que se había imputado como violatorio de garantías, para que en caso de que se conceda el

amparo el quejoso pueda solicitar se dé por cumplida la ejecutoria por el pago tomado de dicha caución, en la iniciativa de reforma se dice lo siguiente:

*“En esta iniciativa de reformas, se trata de hacer más expedita y eficaz la intervención del Ministerio Público Federal como parte en el juicio de garantías; de hacer concordar la Ley de Amparo con las reformas propuestas a la Ley Orgánica en materia de competencia entre el Pleno y las salas; establecer la posibilidad de que las autoridades puedan, como los terceros perjudicados, otorgar caución a favor de los quejosos, para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de las garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo, con el propósito de que para el cumplimiento de una ejecutoria, se dé oportunidad al propio quejoso de solicitar al juez que la dé por cumplida, señalando, incidentalmente, el monto de la restitución y de los daños y perjuicios.”*

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

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

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

para cuantificarlos en la vía incidental.

Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, Tercera.

***“Es un hecho incontrovertible que la justicia diferida se convierte en injusticia y por ello todas las medidas que se tomen para suprimir trámites inútiles y acelerar el despacho de los asuntos es beneficioso para la buena marcha del país, pues la justicia como un anhelo invariable del hombre no puede obtenerse si no se revisan cuidadosamente trámites o procedimientos obsoletos y si no se busca una forma rápida para el despacho de los negocios.”***<sup>9</sup>

*Desde hace años se ha observado con profunda preocupación el aumento considerable de los juicios que conocen los Tribunales Federales y del rezago que se ha combatido en diversas formas, pero que sin embargo, amenaza con aparecer nuevamente si a tiempo no se detectan las causas del mismo y se trata de remediarlo.”*

Artículos propuestos:

*“Art. 102. Cuando la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito desechen, en su caso, el recurso de queja por notoriamente improcedente, o lo declaren infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, impondrán siempre al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de mil a diez mil pesos; salvo que el juicio de amparo se haya promovido contra alguno de los actos expresados en el artículo 17.*

*Art. 106. El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la Ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la Ejecutoria.*

*Art. 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término con informe o sin él se celebrará una audiencia dentro de cuarenta y ocho horas, excepto el caso*

---

<sup>9</sup> El énfasis es del autor.

*previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negado la suspensión, o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.*

*No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior.*

*Art. 136. Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas, o por la policía judicial, como responsable de algún delito, la suspensión se concederá, si procediere, sin perjuicio de que se haga la consignación que corresponda. Si se concediere la suspensión en los casos de órdenes de aprehensión, el juez de Distrito dictará las medidas que estime necesarias para el aseguramiento del quejoso, a efecto de que pueda ser devuelto a la autoridad responsable si no se le concediere el amparo. Si la orden de aprehensión se refiere a delitos sancionados con pena cuyo término aritmético sea mayor de cinco años de prisión, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito en el lugar que éste señale, únicamente en lo que se refiere a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para los efectos de la continuación del procedimiento penal.”*

#### **Decimocuarta reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1982**

Esta reforma se refiere a delimitar alcances de suspensión a Militares.

#### **Decimoquinta reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1984**

Esta reforma se refiere a la flexibilización de la tramitación y principios de amparo contra leyes, amparo contra sentencias que ponen fin a un juicio, regulación de la jurisprudencia, eliminación de tecnicismos excesivos y

ambigüedades en la regulación y tramitación; asimismo, reubica para darle una mayor precisión y eficacia la disposición relativa al cumplimiento sustituto de la sentencia concesoria del amparo, limita el principio de estricto derecho, sanciona con rigor el dolo o mala fe, propone una mayor celeridad y mayor transparencia en la tramitación del procedimiento del juicio de garantías.

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

*“Artículo 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.”*

#### **Decimosexta reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1986**

Esta reforma se refiere a la depuración técnica del procedimiento, la celeridad de éste y la suplencia de la queja

#### **Decimoséptima reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1988**

Resultan interesantes las ideas que respecto a impartición de justicia se propagan como fin último, sin proveer de elementos necesarios para su realización.

*“Una de las funciones primordiales que todo Estado democrático debe realizar, es la impartición de justicia, tarea que el Estado mexicano ha contemplado desde su nacimiento como nación independiente.*

*Ya en la Constitución Federal de 1824 se encargó al Poder judicial Federal la realización de tal cometido, convirtiéndose desde entonces en defensor de la justicia, de las instituciones democráticas y de las libertades individuales.*

*Además, la labor del Poder Judicial de la Federación se aquilata por ser el*

*guardián de la Constitución Federal, al vigilar que los diversos actos de autoridad se ajusten a los mandamientos fundamentales, cumpliendo de esta manera no sólo con lo preceptuado por el artículo 17 constitucional, sino con la delicada labor de preservar inviolable nuestro máximo ordenamiento jurídico.*

*Desde luego que las funciones antes mencionadas, encuentran su base en la aplicación de los correspondientes cuerpos jurídicos, tanto sustantivos como adjetivos, en aras de dirimir los conflictos de intereses; sin embargo, es indispensable que el derecho, caracterizado por su dinamismo, amolde sus disposiciones a las exigencias del contexto social para convertirse en un instrumento útil y fortalecedor de cambios estructurales.*

*Por ello, es vital que los correspondientes ordenamientos jurídicos sean revisados y puestos al día propiciando así, el cumplimiento cabal por los tribunales, de su tarea aplicadora del derecho, y logrando el bien supremo de la justicia.*

*Conforme a este criterio de revisión permanente y en acatamiento del postulado político de 'Justicia Igualitaria', el Gobierno mexicano atiende uno de los requerimientos ingentes de la vida nacional.*

*El Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ha reiterado que la justicia igualitaria 'es presupuesto ineludible del orden y de seguridad jurídica, equivale a poner al alcance de todos los integrantes de la comunidad los tribunales y las instituciones encargadas de dirimir controversias, para los efectos de satisfacer el anhelo de vivir en un medio en que se respeten los derechos subjetivos, la integridad física y los bienes de las personas.*

*Por otro lado, el Poder Judicial Federal efectúa el control constitucional al través de una de las instituciones jurídicas mexicanas más preclaras: el juicio de amparo, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, de la que emana una Ley Reglamentaria comúnmente denominada Ley de Amparo.*

*El amparo mexicano es el medio que puede emplear el gobernado para salvaguardar sus intereses en contra de los actos de autoridad que le pudiesen causar agravio, correspondiendo al Poder Judicial Federal determinar si tal*

*afectación se ha producido o no mediante el control constitucional.*

*Por todo lo anterior, consideramos que esta Iniciativa de Reformas a la Ley de Amparo, entraña vital importancia, puesto que tiende a mejorar diversos aspectos del juicio de garantías y el adecuado cumplimiento de la garantía constitucional que proclama la impartición de justicia más ágil, pronta y eficaz.*

*Fortalecer al PJP, máximo rector de la administración, intérprete de la constitución, órgano de control de la legalidad, SCJN Máximo intérprete de constitucionalidad.”*

Esta reforma cuenta con innovaciones respecto de los Terceros perjudicados, los Recursos y la Integración y difusión de jurisprudencia

#### **Décimo octava reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1994**

Esta reforma se refiere a la materia penal, tiene como objetivo proveer un ámbito de mayor seguridad pública, intervención del Ministerio Público Federal, supresión de suplencia de queja respecto de delitos graves, protección al quejoso en materia penal.

**Reforma a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, efectuada mediante decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.**

El artículo 107, fracción XI, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicada en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, del día cinco de febrero de mil novecientos diecisiete*, establecía:

***“Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se sujetará a las bases siguientes:***

***(...)***

***XI.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado 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, para que la juzgue”.***

Los diputados del Congreso Constituyente no deliberaron en lo particular sobre esta fracción, sino que el artículo 107 fue aprobado en lo general por mayoría de 139 votos contra 4.

Esta fracción XI original, por virtud de una reforma al artículo 107 constitucional efectuada mediante decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, cambió de ubicación, ya que pasó a ser la XVI, esencialmente con el mismo contenido y sólo con algunas variaciones de redacción, mas no sustanciales, como lo corrobora la siguiente transcripción:

***“Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:***

***(...)***

***XI.- Si concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado 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”.***

En el texto reformado de la norma constitucional se suprimieron, con relación a su contenido original, las expresiones ***“después de”*** y ***“para que la juzgue”***, prevaleciendo, en esencia, el mismo sistema original previsto por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, conforme al cual, una vez verificado que la autoridad responsable: **a)** insistiera en la repetición del acto reclamado; o **b)** tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, ***debía ser inmediatamente separada de su cargo*** y consignada ante el Juez de Distrito que correspondiera.

Como se aprecia, las facultades para decidir sobre la aplicación de estas **medidas de apremio** constitucionales tan drásticas y trascendentales, en la

medida **que repercuten hasta el ámbito de la responsabilidad penal** de las autoridades obligadas al cumplimiento de un mandato de amparo, eran muy limitadas, pues para proceder en esa forma sólo bastaba comprobar la existencia objetiva de alguno de los hechos o antecedentes precisados para que inmediatamente, esto es, concomitantemente a esa verificación y sin mayor trámite o dilación alguna, se separara a la autoridad contumaz de su cargo y se le consignara ante el Juez de Distrito que correspondiera para que la sancionara por la desobediencia cometida.

De esta manera, la rigidez o inflexibilidad de la norma fundamental, que constituye el límite en el que se ha desenvuelto y desarrollará siempre el ejercicio de las atribuciones tan importantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no la dotaba de mayores elementos para evaluar la aplicación de las prevenciones del artículo 107, fracción XVI, constitucional, que no fuera la comprobación objetiva, material y real de los supuestos de incumplimiento ya precisados, pues demostrada la existencia de alguno de ellos, indefectiblemente debían aplicarse las prevenciones indicadas, **sin la posibilidad de que ese Alto Tribunal pudiera efectuar mayor análisis respecto a la inejecución de la sentencia de amparo y las circunstancias en torno al desacato.**<sup>10</sup>

Así, el sistema original previsto en la norma fundamental coartaba la discrecionalidad de ese Alto Tribunal para tomar en cuenta, además de los elementos ya precisados, otros que le permitieran evaluar y decidir cómo proceder en contra de las autoridades responsables en los casos de incumplimiento a las ejecutorias de garantías.

Este sistema, que otorgaba facultades tan restringidas a ese Alto Tribunal en la materia de incumplimiento a los mandatos de amparo, como se ha dicho, fue sustituido y por ende, superado, en virtud de una reforma a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, efectuada mediante decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>10</sup> Debido a esa limitación en los aspectos a valorar, aunque estaba impuesta esa sanción tan grave y trascendental, era inconstitucional imponerla por no poder fundar y motivar en relación con las garantías constitucionales su imposición, cuestión que de ninguna forma, por la naturaleza de su función, podía realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Federación del treinta y uno siguiente, en los términos que a continuación se transcriben, en lo conducente:

***“XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. 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”.***

Conforme a esta reforma constitucional, se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una facultad que antes no tenía, pues ahora puede evaluar si el incumplimiento a un mandato de amparo es excusable o no, de lo cual dependerá, en los tiempos actuales, que la autoridad responsable sea inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para ser sancionada por el desacato cometido.

Para entender la teleología de esta disposición constitucional, es pertinente acudir al proceso de reformas del cual derivó, en términos de la tesis P.XXVIII/98 y

de la jurisprudencia P./ 61/2000 publicadas, respectivamente, en las páginas 117 del Tomo VII, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y ocho y 13 del Tomo XI, correspondiente al mes de junio del dos mil, ambos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que en su orden, a la letra se leen:

***“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico”.***

***“INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia***

*de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe*

***atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio”.***

Las partes esenciales del proceso de reformas a la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro que interesan a este estudio, son las siguientes:

**“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**MÉXICO D.F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1994**

**INICIATIVA DEL EJECUTIVO.**

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**PRESENTES**

**(...)**

**EL JUICIO DE AMPARO**

**(...)**

***En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decide cómo proceder en contra de la autoridad responsable.***

***La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.***

**“CÁMARA DE SENADORES**

**DISCUSIÓN.**

**MÉXICO D.F.; A 17 DE DICIEMBRE DE 1994**

**DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

*(Dictamen de segunda lectura)*

*(...)*

*El juicio de amparo, una de las creaciones del ingenio jurídico mexicano también es renovado por la reforma al establecerse un criterio más práctico y funcional para facilitar la ejecución de sentencias. Destaca por otra parte la precisión de la hipótesis de controversias que se puedan presentar entre los diferentes niveles de gobierno y de los poderes entre sí”.*

**“CÁMARA DE DIPUTADOS**

**DICTAMEN.**

**MÉXICO D.F.; A 20 DE DICIEMBRE DE 1994**

*(...)*

**El Presidente:**

*(...)*

*En cuanto al cumplimiento de las resoluciones de amparo, el Senado asume la propuesta del Ejecutivo Federal, en el sentido de regular el cumplimiento sustituto, estableciendo el régimen para los casos de incumplimiento o repetición del acto reclamado, facultando a la Suprema Corte de Justicia, para determinar dicho cumplimiento sustituto, condicionándose a que la ejecución de la resolución en sus términos, afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, lo cual puede ser solicitado también por el mismo quejoso, constituyéndose así en un sistema más práctico y funcional para la ejecución de sentencias, criterio con el que coinciden las comisiones unidas de esta Cámara de Diputados que dictaminan”.*

De las partes sustanciales del proceso de reformas acabadas de reproducir, se obtiene lo siguiente:

- ◆ **La modificación a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, tiene el propósito de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las atribuciones necesarias para permitirle evaluar el incumplimiento de las sentencias de amparo.**
- ◆ Esas facultades son tan amplias que llegan hasta el punto de decidir si el incumplimiento es o no excusable.
- ◆ **Esta posibilidad permitirá calificar debidamente los hechos y decidir cómo se procederá en contra de la autoridad.**
- ◆ La reforma constitucional establece un sistema más práctico y funcional para facilitar la ejecución de las sentencias de amparo.

La reforma a la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República efectuada en el año de mil novecientos noventa y cuatro, vino a otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una facultad que no tenía bajo el sistema original de inexecución de las sentencias de amparo, que consiste en otorgarle en la actualidad la atribución de calificar si el incumplimiento a una sentencia de amparo imputado a una autoridad es o no excusable, situación que debe ser ponderada antes de aplicar las medidas a que se refieren la fracción y precepto de la norma fundamental en cita.

A diferencia del sistema anterior, en el que una vez comprobada la repetición del acto reclamado o la intención de la autoridad de eludir la sentencia de la autoridad federal, aquélla debía ser inmediatamente separada del cargo y consignada ante el juez de Distrito correspondiente para que fuera sancionada por el desacato cometido, en el sistema actual, la aplicación de esta medidas ya no es inmediata y automática a la comprobación del incumplimiento, sino que, conforme a la norma fundamental, debe seguirse el siguiente orden:

1. Verificar si la autoridad obligada al cumplimiento insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de la autoridad federal.

2. La suprema Corte de Justicia de la Nación, debe analizar y estimar si el incumplimiento es o no inexcusable.

3. Si el incumplimiento es inexcusable, la autoridad será inmediatamente separada del cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda.

4. Si el incumplimiento fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición de los actos reclamados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

5. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido por este Alto Tribunal, se procederá en los términos precisados en el numeral 3.

El decreto que contiene estas nuevas reglas, por disposición de su primer artículo transitorio, entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual se verificó el día sábado treinta y uno de diciembre de mil novecientos y cuatro; sin embargo, existió una reserva respecto de la fracción que se viene acotando, en términos del segundo párrafo del artículo noveno transitorio, que es del tenor siguiente:

***“Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales”.***

La modificación a la Ley de Amparo, que complementó a la reforma constitucional, se verificó mediante decreto de quince de mayo del dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecisiete del mes y año en cita, en los siguientes términos:

***“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A :***

***SE REFORMAN LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.***

**ARTÍCULO PRIMERO.-** *Se reforman los artículos 95, fracción X; 99, primer párrafo, y 105, cuarto párrafo; y se adicionan un tercer párrafo al artículo 99, recorriéndose los demás en su orden, los párrafos quinto y sexto al artículo 105, y un segundo y tercer párrafo al artículo 113, todos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

**Artículo 95.- ...**

**I. a IX.- ...**

**X.-** *Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y*

**XI.- ...**

**Artículo 99.-** *En los casos de las fracciones I y VI del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.*

...

*En los casos de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere la fracción X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Sala de la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.*

...

...

**Artículo 105.- ...**

...

...

**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.**

**Artículo 113.- ...**

**Los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada durante el término de trescientos días, incluidos los inhábiles. En estos casos el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre la caducidad y ordenará que la resolución que la declare se notifique a las partes.**

**Sólo los actos y promociones que revelen un interés del recurrente por la prosecución del procedimiento interrumpen el término de caducidad.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** *Se reforma el artículo 21, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:*

**Artículo 21.- ...**

**I. a III.- ...**

**IV.-** *Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley;*

**V. a XI.- ...**

**TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** *El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.*

Para corroborar que esta es la modificación a la ley reglamentaria a cuya entrada en vigor se condicionó la vigencia del nuevo texto del artículo 107, fracción XVI, constitucional, es pertinente transcribir las siguientes partes del proceso de reformas relativo:

**“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**MÉXICO, D.F., A 14 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2000**

**INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

**(...)**

**El Constituyente Permanente, sensibilizado por dicha problemática, reformo en diciembre de 1994 la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la posibilidad de que en esos casos se cumplan de manera substituta las sentencias que conceden el amparo.**

(...)

*La reforma constitucional en comento aún no ha entrado en vigor, toda vez que el artículo Noveno Transitorio del Decreto lo condicionó a la entrada en vigor de las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna.*

*En ese contexto, la iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía, pretende reglamentar la reforma constitucional a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en materia de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo con el objeto de que ésta entre en vigor.*

*La iniciativa propone modificar el artículo 105 de la Ley de Amparo, con el objeto de establecer este nuevo mecanismo de ejecución de sentencias, respetando fielmente los requisitos de procedencia que el Constituyente Permanente consignó en el texto constitucional”.*

**“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**DICTAMEN**

**MÉXICO D.F., A 5 DE ABRIL DEL 2001**

(...)

*En ese contexto, la iniciativa que estas comisiones analizan pretende reglamentar la reforma constitucional a la fracción XVI del artículo 107 de nuestra ley fundamental que el Constituyente Permanente modificó en diciembre de 1994, a fin de establecer la posibilidad de que en los casos de incumplimiento de las sentencias que conceden el amparo o de la repetición del acto reclamado, se cumplan de manera sustituta.*

*No obstante, y como atinadamente refiere la iniciativa, esta reforma a la Constitución aún no ha entrado en vigor, toda vez que por disposición del régimen transitorio, el inicio de su vigencia quedó sujeta a la entrada en vigor de las modificaciones que el Congreso de la Unión realizara a la*

*legislación secundaria, esto es, a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

**“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**DISCUSIÓN**

**MÉXICO, D.F., A 9 DE ABRIL DEL 2001**

**(...)**

*Así los senadores, integrantes de las comisiones unidas que participamos en la formulación y aprobación del dictamen, que se pone a discusión de esta Honorable Cámara de Senadores, observamos con beneplácito la iniciativa de decreto que vendrá a reglamentar la mencionada reforma constitucional, y permitir su entrada en vigor a fin de incluir la figura del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo en el texto de la ley secundaria”.*

**“CÁMARA REVISORA: DIPUTADOS**

**DICTAMEN**

**MÉXICO D.F., A 23 DE ABRIL DEL 2001**

**(...)**

*En ese contexto, la iniciativa presidencial pretende reglamentar la reforma constitucional a la fracción XVI del artículo 107 de nuestra ley fundamental que el Constituyente Permanente modificó en diciembre de 1994, a fin de establecer la posibilidad de que en los casos de incumplimiento de las sentencias que conceden el amparo o de la repetición del acto reclamado, se cumplan de manera substituta.*

*No obstante, y como atinadamente refiere la iniciativa, esta reforma a la Constitución aún no ha entrado en vigor, toda vez que por disposición del régimen transitorio, el inicio de su vigencia quedó sujeta a la entrada en vigor de las modificaciones que el Congreso de la Unión realizara a la*

***legislación secundaria, esto es, a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.***

**“CÁMARA REVISORA: DIPUTADOS**

**DISCUSIÓN**

**MÉXICO, D.F., A 25 DE ABRIL DEL 2001**

**(...)**

***En ese contexto se ha pretendido reglamentar la reforma constitucional de la fracción XVI del artículo 107 de nuestra Carta Magna, que el Constituyente Permanente modificó en diciembre de 1994, a efecto de establecer la posibilidad de que en los casos de incumplimiento de las sentencias que con ceden el amparo o de la repetición del acto reclamado, se cumplan de manera sustituta”.***

Luego, si la vigencia de las reformas a la fracción XVI del artículo 107 de la norma fundamental quedó circunscrita a la misma fecha en que entraron en vigor las reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales y si las modificaciones a ésta entraron en vigor el dieciocho de mayo del dos mil uno; entonces, es evidente que a partir de esta fecha entraron en vigor las prevenciones de la precitada norma constitucional, entre las cuales se encuentran aquéllas que permiten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la excusabilidad o inexcusabilidad del incumplimiento de una mandato constitucional, previamente a la imposición de las sanciones correspondientes.<sup>11</sup>

Ahora bien, debe observarse que la Constitución General de la República no define los vocablos excusable e inexcusable en torno al incumplimiento, ni del debate parlamentario se advierten elementos que permitan conocer el sentido que el Poder Reformador de la Constitución quiso atribuir a esas expresiones.

---

<sup>11</sup> Esto quiere decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontró en posibilidad constitucional de imponer la destitución y consignación de una autoridad contumaz a una sentencia de amparo, hasta que entraron en vigor las reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, el dieciocho de mayo del dos mil uno, a efecto de no contravenir los conceptos esenciales constitucionales.

Asimismo, es de advertirse que en la norma fundamental no se establecen reglas o hipótesis para determinar cuándo se está en presencia de un incumplimiento excusable o inexcusable.

No obstante, esta falta de pormenorización no impide el ejercicio de las atribuciones conferidas a ese Alto Tribunal para analizar lo inexcusable o excusable de un desacato a una ejecutoria de amparo, pues no debe soslayarse que la norma constitucional sólo establece principios básicos y conceptos esenciales, cuyo desarrollo corresponde al juzgador, que en el caso es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, siendo la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, una facultad única y exclusiva del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta incuestionable que corresponde a éste decidir en cada caso concreto, cuándo el incumplimiento es excusable o cuándo no lo es, pues no debe soslayarse que esta facultad tan importante y trascendental, fue respetada y dejada a salvo por el Poder Reformador de la Constitución, tal como deriva de la exposición de motivos a las reformas antes aludidas, en cuanto precisa que ***“en la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable”***.

Como se puede advertir, la voluntad del Constituyente Permanente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cada caso de incumplimiento sometido a su potestad, **sea la que valore los hechos y califique el incumplimiento**, hasta el punto de sancionar si éste es o no excusable; a ello se debe que no acuñó definición alguna de estos vocablos ni estableció reglas para determinar cuándo se está en presencia de uno u otro, sino que dejó a salvo las facultades de la razonable calificación y valoración de ese alto Tribunal.

De esta manera, la ponderación de lo excusable o inexcusable del incumplimiento de una ejecutoria de garantías, lo que se hace extensivo al cumplimiento sustituto, como requisito previo para resolver sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional a las autoridades obligadas al cumplimiento, se sustenta en el análisis y valoración de cada caso en particular efectuados por ese Alto Tribunal y, por tanto, la calificación correspondiente derivará siempre y necesariamente de la aplicación individualizada de esas prevenciones de la norma fundamental a los casos concretos.

Así, resulta patente que el tema relativo a lo excusable o inexcusable del incumplimiento se dejó para ser clarificado por ese Alto Tribunal, tanto más, si se toma en consideración que en virtud de las disposiciones tal elementales de la Ley de Amparo, relacionadas con la inexecución de sentencias, sus lagunas han sido superadas en varios aspectos por la Suprema Corte a través de la interpretación de tales normas, así como del establecimiento de precedentes y jurisprudencias, constituyendo así una serie de principios coherentes y lógicos sobre el particular.

En ese sentido, para tener una noción de lo que debe entenderse por excusable, es pertinente acudir a las siguientes definiciones:

***“EXCUSABLE (l. excusabilis) Adj. (...) Que admite excusa o es digno de ella”.***

***“EXCUSA. (...) motivo o pretexto que se invoca o se utiliza para eludir una obligación o disculpar una omisión”.***<sup>12</sup>

Desde esta primera perspectiva, lo excusable es aquello que admite excusa, a diferencia de lo inexcusable, que no la admite.

Estos conceptos, aplicados a una perspectiva jurídica y racional, permiten establecer que el incumplimiento a una sentencia de amparo es excusable cuando existe una razón válida que disculpa o dispensa la omisión en la satisfacción de la pretensión restitutoria.

---

<sup>12</sup> Martín Alonso. Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX) Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano. Tomo II. México, Editorial Aguilar, 1998, Quinta reimpresión, página 1927.

A contrario sensu, el incumplimiento es inexcusable cuando no tenga el atributo precisado en el párrafo anterior, esto es, cuando no exista razón válida que justifique la falta de acatamiento a los deberes impuestos por la ejecutoria de garantías o que disculpe la omisión.

Es lógico entender, también, que **las causas que excusan el cumplimiento pueden ser planteadas por las partes o advertidas, aun de oficio, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, pues de otra manera no tendría razón de ser el uso de las facultades con las que cuenta para calificar el desacato a un mandato de amparo.

En tal sentido, resulta incuestionable que **el análisis que emprenda ese Alto Tribunal para determinar si el incumplimiento a un mandato constitucional es o no excusable, debe abarcar inclusive, las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo, a fin de precisar su verdadero sentido y alcance, así como las autoridades obligadas a su cumplimiento y la forma en que cada una de ellas debe participar para conseguirlo**, pues sólo de esta manera se estará en aptitud de establecer si existe o no una razón válida que justifique el incumplimiento decretado por el Juez de Distrito o por el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso.<sup>13</sup>

Los principios reseñados se hacen más patentes si se tiene en cuenta que la Exposición de Motivos del Decreto de Reformas Constitucionales, que modificó entre otros preceptos el artículo 107, fracción XVI, de la norma fundamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente expresó:

**"EL JUICIO DE AMPARO.**

*Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de*

---

<sup>13</sup> Incidente de Inejecución de Sentencia 60/2003.

amparo.

*Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones. En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable...”*

Destáquese que en esta reforma también se da la facultad a la Suprema Corte de Justicia, de que una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

#### **Decimonovena reforma a la Ley de Amparo de 1936 en 1999.**

En esta reforma no se establecieron aspectos trascendentes en materia de ejecución de sentencias de amparo.

## **CAPÍTULO 2.**

### **ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y FUNCIÓN DE GARANTÍA.**

#### **1. Estado Constitucional de Derecho, Contexto del Juicio de Amparo y de las Resoluciones dictadas en éste.**

Nuestro Juicio de Amparo se ubica dentro de una estructura constitucional, pues está establecido en el artículo 103 como un medio de oposición a la violación de las garantías y de restauración cuando ya se han cometido.

El fundamento constitucional en que se desarrolla, notoriamente parte de los postulados teóricos concebidos a través de la historia y de la constante convicción de la maximación de los derechos de las personas como objeto central de cualquier modelo jurídico.

Peter Häberle, nos habla que el Estado Constitucional es, respectivamente, una suma parcial de filosofías políticas, textos de los clásicos, programas de partidos políticos, saber derivado de la experiencia, incluso de la “heridas”, de numerosas generaciones, así como de utopías concretas; es también una suma parcial de procesos revolucionarios y evolutivos, como las de los años de 1776 (Virginia Bill of Rights), 1787 (Federalist Papers), 1789 (Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano), 1848 (Constitución Federal Suiza), 1849 (Convención constituyente alemana en la Iglesia de San Pablo, en Francfort), 1947 (Constitución italiana), 1948 (Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas), 1968 y siguientes (Constituciones cantonales suizas), 1976 (Constitución de Portugal), y “1989”. Igualmente, se hace visible también de los textos de los clásicos; por ejemplo, en el de Aristóteles sobre la relación entre igualdad y justicia, de Montesquieu sobre la división de poderes (1748), de I. Kant sobre la dignidad humana, de J. Rawls sobre la Justicia (1971), de H. Jonas sobre el “principio responsabilidad” (1964). Estos textos de

los clásicos, entendidos como esencia del valor y el éxito, transportan el desarrollo del Estado Constitucional.<sup>14</sup>

En sus diversos ensayos, Luigi Ferrajoli explica cómo funcionan de hecho los ordenamientos constitucionales modernos y cómo deberían hacerlo conforme a un proyecto garantista, orientado a controlar los poderes y ampliar las libertades; así, el Estado Constitucional de Derecho lo define como un conjunto de vínculos y de reglas racionales impuestos a todos los poderes en tutela de los derechos de todos, como un remedio para los poderes salvajes, un nuevo paradigma fundado en la regulación jurídica del derecho positivo mismo, no sólo en cuanto a las formas de producción, sino también por lo que se refiere a los contenidos producidos, limitados por los derechos fundamentales recogidos en la Constitución, así como la vinculación de todos los poderes a su tutela.

Los vínculos y reglas que refiere Ferrajoli, son la sustancia del constitucionalismo rígido, el cual entiende como aquel modelo de derecho y de sistema político asentado en la segunda mitad de este siglo en las democracias avanzadas y caracterizado por la sujeción a la ley de todos los poderes, no sólo en cuanto a las formas y procedimientos sino también en cuanto a los contenidos de su ejercicio, es decir, una dimensión sustancial impuesta por los principios constitucionales y en particular por los derechos fundamentales, que vinculan de igual modo al contenido de las leyes, condicionando la validez sustancial de éstas a su garantía.<sup>15</sup>

Así, el estado constitucional de derecho está formado por un conjunto de normas referidas a determinados asuntos sobre los que está prohibido decidir, otros sobre los que la decisión es obligatoria y residualmente en todo lo demás, un extenso bloque de asuntos sobre los que la decisión está permitida, por lo que supone aceptar que no sobre todo se puede decidir, y que no sobre todo se puede dejar de decidir, convicción basada en la afirmación del principio de legalidad como fuente de legitimación de todos los poderes, mediante su subordinación a la ley, y también respecto del contenido de aquello que puede o debe ser decidido.

---

<sup>14</sup> Häberle, Peter. *El Estado constitucional*. México, UNAM-IJ, 2003, p. 45.

<sup>15</sup> Ferrajoli, Luigi. *El garantismo y la filosofía del derecho*. Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 132

La Legalidad positiva o formal en el Estado Constitucional de Derecho, no es sólo condicionante, sino que ella está a su vez condicionada por vínculos jurídicos no sólo formales sino también sustanciales”.<sup>16</sup>

Por tanto, un paradigma de esta magnitud, requiere un reforzamiento y desarrollo de todo el sistema de garantías, tanto primarias como secundarias, siendo que las garantías primarias son los límites y vínculos normativos -o sea las prohibiciones y obligaciones formales y sustanciales- impuestos, en tutela de los derechos, al ejercicio de cualquier poder y secundarias -las diversas formas de reparación subsiguientes a las violaciones de las garantías primarias- lo que naturalmente supone la sujeción a la ley de todo poder en garantía de los derechos de todos y un sistema de vínculos y de controles jurídicos idóneos para impedir la formación de poderes absolutos .

Antonio Manuel Peña Freire, presenta este modelo jurídico-político a partir de tres factores relevantes: a) la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, sean de naturaleza liberal o social, b) la consagración del principio de legalidad como sometimiento efectivo a derecho de todos los poderes públicos y c) por la funcionalización de todos los poderes del Estado a la garantía del disfrute de los derechos de carácter liberal y a la efectividad de los sociales.<sup>17</sup>

El Estado constitucional, de este modo, no es sólo un ser sino también, y principalmente, un deber ser que incorpora una serie de elementos, fines, valores, imperativos o exigencias que lo definen de modo constitutivo.

## **2. Supremacía de la Constitución y de los Derechos Fundamentales.**

La presencia en la Constitución del sistema de valores esenciales que han de constituir el orden de la convivencia política, e informar el ordenamiento

---

<sup>16</sup> Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías, La ley del más débil. tercera edición, Madrid, Trotta, 2002, p. 19.

<sup>17</sup> Peña Freire, Antonio Manuel. La garantía en el Estado Constitucional de Derecho. Madrid, Trotta, 1997, p. 37. Este autor considera su definición en idéntico sentido que Ferrajoli, que lo define en relación con el carácter democrático-representativo de los sistemas políticos, como un sistema de límites impuesto al mismo y referidos a la garantía de los derechos fundamentales de todos, la sujeción a la ley de todos los poderes públicos, el control de legalidad de sus actuaciones y su funcionalización a la tutela y satisfacción de los derechos constitucionalmente garantizados.

jurídico, convierte a la Constitución en una norma cualitativamente distinta del resto de normas del ordenamiento jurídico y la dota de unas peculiares funciones.

Las constituciones vienen reconocidas como normas que ordenan la legislación ordinaria, norma suprema a la cual todas las demás quedan rígidamente subordinadas.

La Supremacía Constitucional es la superación de la forma liberal o legislativa del Estado, pues supone afirmar que el poder público está limitado en sus posibilidades de decisión política y disposición normativa. El punto de mayor intensidad y, a la vez, conflictividad de esta afirmación es aquel que hace referencia al poder legislativo. Si en el modelo de Estado liberal este poder era considerado poder soberano en tanto que representante de la voluntad general, en el Estado constitucional queda sometido a derecho, al igual que el resto de los poderes del Estado. En general esta afirmación es consecuencia de la proclamación sin fisuras de la supremacía constitucional, la subordinación de todos los poderes de gobierno a los valores establecidos en la Constitución.

La expresión jurídica de los valores o complejo de valores que se encuentran incorporados al ordenamiento, y que le dan vida y sustancia, constituyen los derechos fundamentales, los cuales son la base de la moderna igualdad, que es precisamente una igualdad en "droits". Pues presuponen y expresan un valor, condicionan el modelo de Estado, incorporan límites precisos a los poderes públicos –tanto negativos como positivos-, y finalmente, incorporan un mandato finalista y un sentido a toda la actividad jurídica.

Los derechos fundamentales no son disponibles a la propia voluntad del titular por afectar a valores sociales o principios estructurales del sistema. Cualquier violación a los mismos supone no sólo la afectación al titular personal del derecho sino que implica un receso en el grado de efectividad general del derecho que va más allá de las facultades de reacción de su titular.

Cuando un poder público viola el secreto de las comunicaciones de un individuo o le prohíbe manifestarse o expresarse, lo afectado es, además de la esfera jurídica propia del titular afectado, el grado de adhesión del ordenamiento al

valor en que se inspira el derecho fundamental, la dinámica expansiva de éste en el ordenamiento jurídico.

Hablamos de un supuesto de lesión difusa o difuminada socialmente y con distintos grados de intensidad, esto es, la lesión podrá ser tanto o más grave que la padecida por un titular indiferente; lo anterior en virtud de la indisponibilidad de aquellos valores y principios respecto de los que existe un amplio consenso social, como son los derechos fundamentales, respecto de los que se desea el mayor grado de tutela y satisfacción, quedando sustraídos a los posibles excesos de la dinámicas políticas y, desde la posición que les otorga la primacía constitucional, se proyectarán sobre toda la dinámica normativa y la actividad jurídica, sin poder resultar afectados por las tensiones o desviaciones que se pudieran producir en los planos inferiores.

Luigi Ferrajoli identifica a los Derechos Fundamentales con las garantías primarias que son los límites y vínculos normativos —o sea, las prohibiciones y obligaciones, formales y sustanciales- impuestos al ejercicio de cualquier poder.

Para Antonio Peña Freire, los Derechos fundamentales son mecanismos institucionales por los que el derecho expresa la centralidad de la persona y su vinculación a lo social o externo, que encuentran su fundamento en la dignidad como dato externo, indisponible al poder y al derecho, pero que se refleja intensamente en ambos.<sup>18</sup>

### **3. Funcionalidad de los Poderes de Gobierno a la Garantía de los Derechos Fundamentales.**

Toda la actividad jurídica, por ser ejecución constitucional, y toda la actividad de los poderes públicos, por estar sometida a la Constitución, adquieren el sentido marcado por las propias opciones y criterios seguidos por el poder constituyente para categorizar los supuestos de colisión entre derechos fundamentales, ya que estos criterios, expresivos de la centralidad de la persona y la instrumentalización del Estado y del derecho, son el contenido básico de la

---

<sup>18</sup> Idem, p. 83.

función de garantía jurídica que obliga a la maximación de la libertad e igualdad personal y, en general, de todos los valores que inspiraron el pacto.

El objeto del Sistema Constitucional de Derecho es pues la garantía o, dicho de otra forma, **garantizar en todo momento la centralidad de la persona y de sus derechos e intereses y la subordinación de los poderes de gobierno a los límites establecidos en la Constitución.** La decisión de proclamar y mantener esa vinculación en los niveles más elevados de eficacia no es algo estático, sino una proyección o función que da sentido al derecho y vincula al poder al mantenimiento y promoción de los derechos e intereses de los ciudadanos. A la proyección y dinamización de esta opción se puede denominar **función de garantía del sistema jurídico.**

Por tanto, este modelo jurídico está orientado por la constante centralidad en todo momento de las personas respecto de los poderes y del derecho.

#### **4. La Función Jurisdiccional desde la Óptica Garantista en el Estado Constitucional de Derecho.**

Todo ordenamiento constitucional está orientado a la garantía efectiva de los derechos e intereses de los individuos, entre los efectos funcionales o institucionales de este principio se encuentra el de la funcionalización de un poder del Estado a la garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a través de la corrección de la ilegitimidad del conjunto de relaciones, procesos y actos de ejecución y producción jurídicas respecto de los valores y principios constitucionales que informan todo el ordenamiento.

Según Luigi Ferrajoli, la actividad jurisdiccional es una peculiar actividad cognoscitiva ejercida por un concreto sujeto jurídico y que comprende simultáneamente poderes de denotación, interpretación jurídica, comprobación o verificación fáctica, connotación equitativa y disposición discrecional. Sólo la finalidad o el interés específico de la actividad jurisdiccional la caracterizan.<sup>19</sup>, en concreto la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos y la corrección de la desviación entre los distintos planos o niveles jurídicos.

---

<sup>19</sup> Citado por Peña Freire, p. 228.

El concepto de la actividad jurisdiccional así definido, implica la superación de otras caracterizaciones formales o estructurales como la de ejecución o aplicación de la ley al caso concreto, o la dicción del derecho en el caso concreto que son juzgadas insuficientes. Una comprensión garantista de la función jurisdiccional integra estos elementos con otros funcionales deducidos de la propia Constitución.

La relación entre el juez y la ley en el modelo garantista cambia, en este modelo se asigna a la jurisdicción una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la constitucionalidad por parte de los poderes públicos, en efecto, no la sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución.<sup>20</sup>

Pues no obstante las diferencias que pueda haber por la cultura jurídica en su desarrollo histórico, en todas partes el Estado Constitucional se ha despedido de la idea de Montesquieu de que el juez es solamente la "bouche de la loi". Si bien se ha exagerado la imagen del "Estado judicial" (R. Marcia), crece cada vez más el reconocimiento de la función "pretoriana" del tercer poder, de que sus tareas también son creativas; la sola "defensa del derecho" no es suficiente; también se trata de un prudente desarrollo del derecho hasta llegar al derecho judicial como "fuente del derecho" propia. Ya que si bien el "tercer poder" se ha apreciado en el Estado constitucional actual, no es más que parte de las funciones estatales y permanece articulado en el sistema conjunto de la división de poderes y debe respetar el principio de los límites jurídico-funcionales de la actividad jurisdiccional, aunque éstos puedan variar en el tiempo, en el espacio y entre países.

Peña Freire conceptúa a la Actividad Jurisdiccional como: Aquella actividad 1) ejercida por un poder real e independiente 2) orientado a la garantía de derechos e intereses de los ciudadanos mediante 3) la corrección de los márgenes de desviación e ilegitimidad jurídicas y 4) la resolución de conflictos jurídicos al

---

<sup>20</sup> Ferrajoli Luigi, Derechos y garantías, La ley del más débil. tercera edición, Madrid, Trotta, 2002, p. 26.

señalar los derechos e intereses que son legítimos y, por tanto, merecedores de tutela.

Además destaca la ruptura del vínculo epistemológico entre el poder judicial y el poder legislativo, y el sometimiento de ambos a una fuente jurídica indisponible que los sitúa en un mismo plano de subordinación a la Constitución, pero de ningún modo supra o subordinados entre sí, con lo que el Poder Judicial pasa a convertirse en un auténtico poder del Estado.

##### **5. El Poder Judicial Federal, depositario de la función de Garantía.**

El Poder Judicial Federal es el encargado constitucionalmente de asumir las funciones que le vienen atribuidas en el modelo constitucional, pues es el que permite la comunicación entre el sistema jurídico y su entorno. Su función se localiza en la posibilidad de hacer efectivas las exigencias de garantía y tutela de derechos e intereses que se formulan en la Constitución, garantizando así la comunicación y el equilibrio del sistema con el entorno y la coherencia con sus propios postulados, evitando la aparición de crisis que pudieran afectar la estabilidad y pervivencia del sistema jurídico-político.<sup>21</sup>

Pues es el poder que expresamente está funcionalizado a un solo fin, como es la función de garantía, quien normativamente está desvinculado del sentido político del ordenamiento y actúa con posterioridad a la verificación de desviaciones y vulneraciones de derechos.

Quien tiene como finalidad maximizar el grado de tutela de los **valores más importantes del sistema jurídico-político en que está inserto y representados** en el Estado constitucional, que es el contexto de la garantía, **por los derechos fundamentales de las personas y en el sistema Mexicano por las garantías individuales.**

En efecto, el artículo 103 de la Constitución Federal establece:

*“Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

---

<sup>21</sup> Para ahondar más en este tema ver La Garantía en el Momento Judicial del Estado Constitucional de Derecho, en Peña Freire, Antonio Manuel, La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho. Madrid, Trotta, 1997.

*l.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*

..”

## **6. Ejecución de Sentencias de Amparo, Instrumento de Garantía de Nuestro Sistema Jurídico.**

Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”.<sup>22</sup>

Son procedimientos funcionalmente dispuestos por el sistema jurídico para asegurar la **máxima corrección y la mínima desviación** entre planos o determinaciones normativas del derecho y sus distintas realizaciones operativas, es decir, entre las exigencias constitucionales o normativas y la actuación de los poderes públicos, entre los valores inspiradores del sistema constitucional y su configuración normativa o institucional.<sup>23</sup>

Así, el juicio de amparo es una técnica de garantía contra violaciones de los derechos constitucionalmente establecidos, de naturaleza procesal o instrumental, dado que es el mecanismo a través del cual el Estado Constitucional de Derecho programa sus contenidos sustanciales, vinculando a las autoridades normativamente a los principios y a los valores inscritos en la Constitución.

El juicio de amparo se constituye como un instrumento de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos respecto de las apreciaciones políticas ilegítimas o desviadas que realicen los poderes con competencia normativa en la medida en que las mismas, de acuerdo a lo establecido, no resultarían completamente válidas y serían susceptibles de corrección de acuerdo al sentido constitucional del ordenamiento orientado a la garantía.

---

<sup>22</sup> Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías, La ley del más débil, tercera edición, Madrid, Trotta, 2002, p. 25.

<sup>23</sup> Peña Freire, Antonio Manuel. La garantía en el Estado Constitucional de Derecho, Madrid, Trotta, 1997, p. 28.

Sólo así se mantiene la posibilidad de garantizar todos los intereses justificables desde la pluralidad constitucional de valores frente a opciones que, en los procesos de ejecución normativa, realicen los poderes políticos y que se demuestren desviadas y lesivas.

En el caso mexicano, los derechos subjetivos denominados garantías individuales, son objetos de garantía en la medida en que presuponen un estatus jurídico individual preciso, es decir, una posición personal tutelada por el propio derecho. A su alteración aparece vinculado el otorgamiento al titular de una acción jurídica reaccional, que pone en marcha un procedimiento –el juicio de amparo- cuyo fin es la restitución del estatus alterado (a través de la ejecución de una sentencia): todos estos procedimientos jurídicos, funcionalmente orientados a la efectividad del enunciado normativo que reconoce un derecho, integran la garantía del derecho y son, simultáneamente, garantía del estatus personal tutelado.

## CAPÍTULO 3.

### EFICACIA DEL SISTEMA ACTUAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO QUE ESTIMAN ACTOS EN CONTRA ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

*“... el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones estando como se halla dispuesto a conservar la dignidad de este tribunal y hacer que sus fallos sean debidamente respetados ...”*  
*primera sentencia de amparo.*

#### 1. Materialización de la Justicia Constitucional.

La ejecución de las sentencias, y restantes resoluciones judiciales, representa la materialización de la justicia, de una justicia que hasta ese instante no pasa de ser una mera declaración. Las sentencias que carecen de ejecución verdadera no resuelven, en el fondo, la situación de injusticia previa que pretende modificarse.

Cuando la ejecución es de una sentencia de la Jurisdicción constitucional-administrativa se añade mayor valor, pues el derecho a la ejecución no puede concebirse únicamente como un derecho del particular interesado en la ejecución, sino que es también un esencial interés público el que está implicado en ello, como fundamento del Estado Constitucional de Derecho que ya vimos.

He señalado en el capítulo primero de este trabajo, que la ejecución de una sentencia es la realización que imperativamente hace una autoridad de una resolución; asimismo, que regularmente la autoridad que dicta la resolución, es la que toma las medidas para obligar a la parte condenada a cumplirla, dado que el Juez, considerado como un ente de decisión y determinación, naturalmente y en uso de su investidura exige la materialización de sus declaraciones, ya que de otro modo resultaría infructuosa su función, si sus determinaciones no se pueden verificar en la realidad.

También, con base en los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, se ha visto que el procedimiento que sigue un Juez Federal para lograr el cumplimiento de sus decisiones, consiste en un primer requerimiento a la autoridad responsable, para que cumpla dentro de un plazo de veinticuatro horas, y posteriores requerimientos a dicha autoridad por conducto de sus superiores jerárquicos, como consecuencia de su omisión o la presentación de trámites intranscendentes para el cumplimiento de la sentencia, (pues se entiende que si la autoridad demuestra un principio de ejecución no debe requerírsele por conducto de su superior, dado que no se evidencia su contumacia), todo lo anterior en un plazo de veinticuatro horas; luego, cuando los superiores jerárquicos se agotan, lo procedente es remitir el expediente por inejecución de sentencia al Tribunal Colegiado de Circuito en turno, para que emita un pronunciamiento, el cual puede ser en el sentido de que las autoridades han sido contumaces a realizar lo ordenado por el fallo, en este caso, dicho pronunciamiento es el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del asunto, y para el único y exclusivo efecto de determinar si es ocasión de imponer las sanciones establecidas en la Constitución para el caso de incumplimiento.

Si bien es cierto que el Juez de Distrito cuenta con las facultades consignadas en el artículo 111 de la Ley de Amparo para ejecutar sus resoluciones, éstas presuponen que la naturaleza del acto lo permita, supuesto que en materia administrativa es infrecuente, en virtud de que en la mayoría de los casos las autoridades administrativas son las únicas facultadas para dar cumplimiento al fallo protector.

En este tenor, antes de reflexionar respecto de la eficacia del procedimiento esbozado, el cual se detalló en el capítulo primero de este trabajo, es conveniente precisar que en esta tesis concretamente se va a estudiar el procedimiento relatado respecto de la ejecución de sentencias que estiman actos contra la Administración Pública, en virtud de que se considera que la ejecución de sentencias en materia administrativa reviste una mayor complejidad en comparación con otras, y por tanto, merece un tratamiento especial, traducido en una normatividad singular.

## **2. Aspectos Singulares de la Administración Pública, y consecuentemente de las Sentencias que estiman pretensiones en su contra.**

La enorme dificultad para ejecutar las sentencias que estiman pretensiones contra la Administración, es abrumadora, y entre otras razones por las que se considera se produce esta dificultad, se advierten las siguientes:

- La Administración Pública es la organización instrumental que se encarga de ejercer las funciones que en cada momento le vengan atribuidas por las leyes.
- Es la sede donde se deciden e implementan numerosas políticas con un elevado grado de repercusión sobre los ciudadanos, dado el consecuente incremento de la acción pública.
- Se encuentra vinculada al sentido político del poder legislativo, subordinada institucionalmente y organizada jerárquicamente, por lo que asumirá cualquier margen de ilegitimidad que se hubiere desarrollado con anterioridad a su actuar, pues su único papel es ejecutar sin tener poder de elección respecto de lo ya establecido.
- Se encuentra sometida a los mismos vaivenes electorales y tensiones políticas que el propio poder legislativo, por lo que los gobiernos se dedican mayoritariamente a sus funciones políticas y desplazan cada vez más funciones ejecutivas y administrativas hacia las instancias inferiores de la administración, hacia la maquinaria burocrática, que es donde finalmente queda residenciada la función administrativa, no sólo en su vertiente de gestión, sino incluso en la determinación o concreción de algunas directrices o principios de contenido más o menos general, por lo que se llega al supuesto de que órganos que sólo debieran realizar una gestión concreta o técnica de simple ejecución de comandos precisos, adoptan decisiones con una considerable dimensión normativa o general, que al no ser considerada como cuestión política, escapa al control popular de los órganos representativos y políticos, pues éstos sólo perciben y valoran las decisiones generalistas adoptadas y no

alcanzan a integrar el funcionamiento ordinario de la maquinaria administrativa con las altas cuestiones de gobierno.

- Cuenta con una vertiente no reglada de la actividad administrativa, es decir, la que se deriva de la autonomía instrumental de que goza el poder ejecutivo para desarrollar y ejecutar la ley.

Así, puede aseverarse que es un poder con mayor permeabilidad a la incidencia de intereses particulares o sectoriales no generalizables, tendente a la actuación libre o autónoma y a la mayor propensión a la desviación respecto de las determinaciones jurídicas que le afectan.

En virtud de que la Administración Pública es la sede donde se deciden e implementan numerosas políticas con un elevado grado de repercusión sobre los ciudadanos, toma relevancia las diferencias de los agentes sometidos al principio de legalidad, es decir, entre los ciudadanos y los poderes públicos, pues en el caso de los ciudadanos, en lugar de principio de legalidad es más correcto hablar de un principio de libertad originaria, con fuertes resonancias contractualistas y según el cual los individuos gozan de plena libertad para actuar sin sujeción a límite alguno, aunque por ley será posible establecer algún límite a ese derecho en garantía de un interés público también determinado legalmente, y en el caso de la administración es la ley la que de modo expreso la habilita a actuar; por tanto, cualquier actuación de la administración más allá de las habilitaciones legales, no sólo será una infracción al mandato legal sino también, y simultáneamente, una vulneración de los espacios de libertad y de los derechos de los individuos, **pues supone una apropiación o sustracción de un ámbito que pertenece originariamente a éstos.**

Destaca el caso de la materia tributaria, pues la Administración Tributaria es titular de potestades, tanto regladas como discrecionales, asumidas conforme al principio de legalidad, que se concretan en facultades de actuación con su pertinente delimitación, potestades que permiten y hasta exigen que la Administración actúe y opere por medio de esos poderes jurídicos; no obstante, en ese actuar, pueden producirse, desviaciones reconducibles a vulneraciones del ordenamiento, dadas las amplias potestades que la Administración tributaria tiene

conferidas en razón de la naturaleza de la actividad pública que le es propia, y dada, asimismo, la fina sensibilidad del marco en que opera; luego, no resulta descabellado considerar que los desajustes son susceptibles de producirse quizá con más facilidad que en otras áreas de actuación pública.

Tan es así, que ante las potestades de la Administración, algunas de las cuales constituyen verdaderos privilegios, se ha hecho más necesaria una regulación minuciosa de su ejercicio, con especificación de las consecuencias de su extralimitación, no obstante, existe una amplia y sorprendente "*vacatio*", ya que por más características singulares que se aprecien en la Administración, por más que el marco tributario sea el de más intensas y complejas relaciones, por más que esas relaciones se concreten en definitiva en pagos de las deudas tributarias que acrecientan, explicablemente, su sensibilidad, por más privilegios con que el propio ordenamiento revista a la Administración, por más que se trate, en fin, de una esfera de actuación pública singularmente delicada en la que la conveniencia de equilibrio entre potestades y privilegios por una parte y garantías por otra, es mas evidente y necesaria, la realidad es que las garantías específicas, a modo de contrapeso de los privilegios, brillan por su ausencia, esto es, no existen como tales.

En este orden de ideas, no es materia de este trabajo las potestades de la Administración o los contrapesos establecidos para el caso de su extralimitación, pues la ejecución de una sentencia de amparo ciertamente es un contrapeso a los excesos, y las facultades de la Administración han de ser ejercidas, ya que para eso existen, mas vale preguntarnos ¿Qué acontece si en el despliegue efectivo de los poderes jurídicos la Administración incurre en excesos, extra limitaciones y similares, violatorias de garantías constitucionales? ¿El juicio de amparo puede considerarse como una reacción jurídica convenientemente establecida?

La eficacia de la réplica jurídica de carácter restaurador para los supuestos en los que en el ejercicio de dichas potestades se produzcan abusos, extralimitaciones, desviaciones, y, en general, cualquier tipo de arbitrariedad, consistente en el juicio de amparo, es lo que aquí interesa. Pues los actos de la administración violatorios de garantías individuales han de ser íntegramente

fiscalizables por el Poder Judicial, al ser éste la sede institucional de la función jurisdiccional del Estado dirigida precisamente, a asegurar la corrección de todos los procesos jurídicos a los pilares constitucionales, fiscalización que se hace real a través del cumplimiento de las obligaciones establecidas en una sentencia de amparo, puesto que ésta se constituye como un instrumento de la centralidad de la persona y un medio para la realización de sus derechos.

Por otra parte, la realidad jurídica corrobora las manifestaciones anteriores, efectivamente puede advertirse que los asuntos de inejecución de sentencia, inconformidades y denuncias de repetición del acto reclamado en materia administrativa inciden en una proporción mayor que otras materias, así, estadísticamente las autoridades administrativas incumplen en mayor proporción las ejecutorias de amparo que las condenan, como se observa a continuación:

Incidentes de Inejecución de Sentencia.

Materia	Número de incidentes desde la novena época <sup>24</sup>
Administrativa	3, 169
Civil	69
Penal	75
Agrario	6
Trabajo	744
Familiar	0
Procedimiento Penal Federal	199

Inconformidad.

<sup>24</sup> Datos verificados hasta el ocho de junio de dos mil cuatro, en la página de consulta temática de expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Materia	Número
Administrativa	1646
Civil	814
Penal	784
Agrario	20
Trabajo	593
Familiar	10
Procedimiento Penal Federal	47

Denuncias de Repetición del Acto reclamado.

Materia	Número
Administrativa	101
Civil	53
Penal	22
Agrario	0
Trabajo	70
Familiar	0
Procedimiento Penal Federal	0

### 3. Eficacia de las Normas Jurídicas.

“Aplicabilidad” significa naturaleza de lo que es aplicable. En el sentido jurídico, dicese de la norma que tiene posibilidad de ser aplicada, esto es, de la norma que tiene capacidad de producir efectos jurídicos.”<sup>25</sup>

Una norma sólo es aplicable en la medida en que es eficaz. Por consiguiente, eficacia y aplicabilidad de las normas constitucionales constituyen fenómenos conexos, aspectos tal vez del mismo fenómeno, encarados por prismas diferentes: aquélla como potencialidad; ésta como realización, como práctica.

<sup>25</sup> Da Silva, José Alfonso. Aplicabilidad de las normas constitucionales. México, UNAM.IIJ. 2003, p. 1

Si la norma no dispone de todos los requisitos para su aplicación a los casos concretos, le falta eficacia, no dispone de aplicabilidad. Ésta se revela, así, como **posibilidad de aplicación**. Para que haya esa posibilidad, la norma tiene que ser **capaz de producir efectos jurídicos**.<sup>26</sup>

Por tanto, es de suma importancia que las normas constitucionales sean de eficacia plena, se toma la expresión en términos jurídicos, es decir, aquellas normas a las que el legislador constituyente **dio formulación suficiente**, para regir las conductas, comportamientos y situaciones en ellas conocidos, generadores, por ello, de situaciones subjetivas de ventaja o desventaja, desde la entrada en vigor de la Constitución, exigibles, por lo que, eficaces.<sup>27</sup>

Eficacia es también la capacidad de alcanzar los objetivos previamente fijados como metas. Tratándose de normas jurídicas, la eficacia consiste en la capacidad de alcanzar los sujetos en ella traducidos, que vienen a ser, la última instancia, realizar los dictámenes jurídicos apuntados por el legislador. Por eso se dice que la eficacia jurídica de la norma designa la cualidad de producir, en mayor o menor grado, efectos jurídicos, al regular desde luego, las situaciones, relaciones y comportamientos de que conoce; en ese sentido, la eficacia da respeto a la aplicabilidad, exigibilidad o ejecutoriedad de la norma, como posibilidad de su aplicación jurídica. El alcance de los objetivos de la norma constituye la efectividad. Ésta es por tanto, la medida de la extensión en que el objetivo es alcanzado, relacionándose con el producto final. Por lo tanto, tratándose de normas jurídicas, se habla de eficacia social con relación a la efectividad, porque el producto final objetivado por la norma se consustancia en el control social que ella pretende, en cuanto a la eficacia jurídica es sólo la posibilidad de que eso acontezca.<sup>28</sup>

Germán Bidart Campos, considera que eficaz es lo que sirve para el fin buscado, lo que conduce a lograrlo, lo que le da plenitud, lo que no lo entorpece, ni lo falsea, ni se desvía de él, por tanto, un despliegue interpretativo-aplicativo de la constitución íntegramente, debe arrojar un resultado exitoso, acorde con el

---

<sup>26</sup> idem. p. 47

<sup>27</sup> Idem p. 214.

<sup>28</sup> idem p. 52.

proyecto que la constitución contiene, y con todas y cada una de sus disposiciones.<sup>29</sup>

Liborio Hierro, clasifica los siguientes verificadores de la eficacia:

1. Eficacia como cumplimiento.
2. Eficacia como aplicación.
3. Eficacia como vigencia.
4. Eficacia como correspondencia.
5. Eficacia como aceptación.
6. Eficacia como éxito
7. Eficacia como eficiencia.

Asimismo, explica que en el uso del término, hay una marcada ambigüedad que obliga a distinguir, de entrada, entre dos sentidos muy distintos: el primero es el de la "eficacia" de las normas jurídicas (y, por extensión, de los actos jurídicos) como su capacidad jurídica (es decir, conforme a las normas del sistema en cuestión) para producir efectos jurídicos; el segundo es el de la eficacia de las normas jurídicas para motivar, de hecho, la conducta de sus destinatarios y, en defecto de ello, para ocasionar sobre la situación de los destinatarios los efectos que la misma norma u otras normas asociadas a ella, prevén para el caso de incumplimiento, efectos que básicamente pueden consistir en la nulidad, la reparación y la sanción. En este segundo sentido la idea de eficacia alude o bien al cumplimiento de la norma por sus destinatarios o bien a la aplicación de la norma incumplida sobre sus destinatarios.

La norma por sí misma, no causa efecto alguno salvo en el exclusivo sentido de que motiva, en el supuesto de cumplimiento, la conducta de sus destinatarios y, en el supuesto de incumplimiento, la decisión de ciertos órganos autorizados para tomar decisiones sobre el destinatario incumplidor.

Luego, la decisión de un órgano de aplicación motiva la conducta de otro órgano o funcionario que ejecuta acciones realmente efectivas en el terreno de los hechos, como detener a alguien, ocupar un inmueble, derribar una construcción, o

---

<sup>29</sup> Bidart Campos, Germán J. El derecho de la Constitución y su fuerza normativa. México, UNAM-IJ, 2003, p. 108

similares. Sólo estos últimos actos convierten una decisión jurídica en una conducta real.

En estas circunstancias, al suceso de que la norma en cuestión sea cumplida por su (s) destinatario (s) le denomina eficacia. La norma es eficaz cuando es cumplida, esto es cuando su pretensión de cumplimiento es satisfecha.

También, cuando se trata meramente de imponer un castigo como cuando se trata de restaurar la situación deónticamente establecida hablamos de “aplicar” la norma, la aplicación de las normas es el sustitutivo de su cumplimiento; por tanto, se habla de eficacia de una norma en el sentido de que si la norma se ha incumplido entonces se aplica (se aplica la sanción o conjunto de remedios previstos para el caso de incumplimiento). En este sentido, la norma es eficaz cuando, habiendo sido incumplida, es aplicada.

Así, el verificador que a su parecer considera más importante de la eficacia se concretiza en que si no es cumplida, entonces la norma, es aplicada.

1). Una norma jurídica es eficaz si general y mayoritariamente es cumplida,  
o

2). Una norma jurídica es eficaz si, cuando no es cumplida, es general y mayoritariamente aplicada.

Así, la eficacia de la decisión judicial no depende sólo del cumplimiento/incumplimiento por parte del destinatario directo, sino del cumplimiento/incumplimiento por parte del juez mismo y del cumplimiento/incumplimiento por parte de los operadores ejecutivos obligados a satisfacer las decisiones ejecutivas del juez. Cuestión distinta es la lentitud en el cumplimiento o ejecución de las decisiones judiciales, rasgo endémico en la mayor parte de los sistemas jurídicos contemporáneos, al que tanto la sociología del Derecho como la opinión pública vienen prestando una atención principal y que suele ser motivo de una situación de permanente reforma en la organización judicial y en las normas procesales.

Por otra parte, como un enlace lógico y natural, la aplicación de la norma directamente influye en su eficacia como el éxito de ésta en servir de instrumento para alcanzar un estado de cosas deseable, por lo que para realizar la evaluación

de estas variantes es necesario tomar en cuenta 1) el estado de cosas previo, 2) los propósitos del legislador, 3) la eficacia como cumplimiento o –en su defecto– aplicación, y 4) el estado de cosas resultante.

Por tanto, la investigación empírica de la eficacia consiste en comparar el estado de cosas alcanzado mediante el cumplimiento o aplicación de la norma y aquel propósito.

Es claramente posible medir el éxito de las normas: seleccionar una descripción adecuada de los propósitos del legislador y reconstruir el estado de cosas previo a la edición de la norma y el alcanzado mediante el cumplimiento o la aplicación de la norma.

**N** es eficiente si no existe ninguna otra norma que pueda tener más éxito.

Concluyentemente un ordenamiento sólo puede ser eficaz en su conjunto si un gran número de sus normas son eficaces.<sup>30</sup>

Visto lo anterior, tenemos que la eficacia de una norma se configura como la posibilidad de que ésta se aplique, esto es, que dicha norma cuente con capacidad para producir efectos jurídicos, que el legislador la haya dotado de todos los elementos para ello, y a su vez, la medida o frecuencia en que ésta se aplica, alcanzando con dicha aplicación (traducida en ocasionar a los destinatarios los efectos previstos para el caso de incumplimiento) los objetivos previamente fijados como metas.

#### **4. Ineficacia del sistema actual de cumplimiento de ejecutorias que estiman pretensiones contra la Administración Pública.**

Pues bien, compaginando lo señalado de la eficacia de las normas, con nuestro actual sistema de ejecución de sentencias contra actos de la Administración, éste será eficaz en la medida en que el sistema en sí mismo, en su configuración, cuente con los elementos que le permitan producir efectos jurídicos, asimismo, la medida en que éste se cumple (por parte de la responsables) o se aplica (por parte del órgano jurisdiccional u operadores ejecutivos para conseguir dicho cumplimiento), alcanzando con ello los propósitos

---

<sup>30</sup> Hierro, Liborio. La eficacia de las normas jurídicas. Barcelona, Ariel, 2003, p. 239.

del legislador.

En este tenor las variantes a ponderar para realizar el cálculo de eficacia serán:

1. Los Propósitos del Legislador al implementar un sistema de ejecución de sentencias de amparo.
2. La determinación de sí de acuerdo a los anteriores propósitos, el Legislador dotó de elementos suficientes al Sistema para lograrlos, es decir, si desde su nacimiento fueron y son factibles para alcanzar el objeto establecido.
3. El hecho de que si el sistema por sí sólo consigue lo buscado voluntariamente por las autoridades responsables, o en caso contrario, a través de los remedios previamente establecidos, se impone, venciendo la resistencia y logrando ineludiblemente lo ordenado en el fallo.

No hay otro elemento más contundente para evaluar los factores anteriores, que los casos prácticos de inejecución de sentencias de amparo contra actos de la Administración Pública, porque la realidad jurídica es la que marca la pauta de si una normatividad es o no eficaz; así, los razonamientos establecidos en los incidentes de inejecución de sentencia citados a continuación y las tesis apuntadas se constituyen en forma genérica como la motivación que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aplicar o no las sanciones establecidas en la fracción XVI de la Constitución Federal, consistentes en la destitución y consignación penal del funcionario responsable, sanciones que únicamente se encontró se han aplicado en tres ocasiones en la vigencia de dicha normatividad<sup>31</sup>; por lo que resulta capital desentrañar las causas que han impedido aplicar en mayor número las sanciones establecidas en el actual procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, pues este hecho repercute de una forma muy importante en la eficacia del sistema de ejecución.

#### **PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN.**

---

<sup>31</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 210/2000, incidente de inejecución de sentencia 163/97 e incidente de inejecución de sentencia 31/97.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el incidente de inejecución de sentencia tiene como materia la abstención total de la autoridad responsable a dar cumplimiento al fallo protector o que ésta **realice algún acto, cualquiera que sea, sin importar su contenido o su trascendencia, sólo con el fin de crear la apariencia de que cumple el mandato del juez de amparo, sin que al hacerlo tenga la intención de reponer al gobernado de manera efectiva, real y auténtica, en el estado en que se hallaba con anterioridad al acto violatorio de garantías.**<sup>32</sup>

Así, resuelve declarar sin materia o improcedentes los incidentes relativos cuando existe un principio de ejecución que tiende a realizar en parte el núcleo esencial de la sentencia de amparo, cuando menos en parte, o que constituye el núcleo esencial, pues ha establecido que en caso de que se considere que no es completo el cumplimiento, se tiene el derecho de promover la queja por defecto u exceso,<sup>33</sup> pero no resulta el incidente de inejecución de sentencia la vía idónea contemplada por la ley para obtener el cumplimiento total de la ejecutoria.

*“...si se considera que **no está totalmente acatada** la sentencia de mérito, ésta situación no corresponde analizarse en un incidente de inejecución de sentencia ...”*<sup>34</sup>

Al efecto sustentó el criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, Febrero de 2003, página 144, que dice:

*“INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRINCIPIO DE EJECUCIÓN QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN LOS ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO QUE ES NECESARIA LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO. Del examen de lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos*

<sup>32</sup> Ver Incidente de Inejecución de Sentencia 142/91 y 348/2000.

<sup>33</sup> Sirve de apoyo a lo anterior el Incidente de Inejecución de Sentencia 497/2001 y 441/2000.

<sup>34</sup> Ver Incidente de inejecución de sentencia 369/97

*Mexicanos, en relación con el sistema previsto en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras, específicamente en sus numerales 95, fracciones II a V, 105, 106 y 107, se desprende 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 aquella resolución, 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 al admitir la procedencia 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, lo que no podría lograrse a través del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución, ya que su sustanciación en ningún caso conduciría a imponer la sanción prevista en el precepto constitucional en cita. Ahora bien, es indudable que, en ese sentido, habrá principio de ejecución de la sentencia de amparo y, por ende, serán improcedentes los incidentes en mención, por surtirse los supuestos de procedencia del recurso de queja, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado, por lo menos en parte, 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 dicha ejecutoria, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo.”*

#### **OBJETO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN.**

También nuestro Alto Tribunal ha sostenido que el incidente de inejecución tiene por objeto analizar la procedencia y en su caso imponer las sanciones constitucionales de Destitución y Consignación Penal del funcionario responsable:

*“En efecto, el objeto del incidente de inejecución de sentencia lo constituye la determinación del incumplimiento a una ejecutoria de amparo por las autoridades responsables, cuando han sido requeridas en los términos de los artículos 104, 105 y demás relativos de la Ley de Amparo, a fin de aplicar, en su caso, la sanción prevista por la fracción XVI del artículo 107 constitucional ...”<sup>35</sup>*

*“La materia del incidente de inejecución de sentencia, consiste en determinar si deben aplicarse, o no, a las autoridades responsables omisas, las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República ...”<sup>36</sup>*

### **PROCEDENCIA DE IMPONER SANCIONES EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN.**

Finalmente, para determinar si es procedente decretar la imposición de las sanciones constitucionales mencionadas, ha establecido que debe calificar si es excusable o no el incumplimiento, esto es, si existe o no una razón válida a la luz de las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo, así como las autoridades obligadas a su cumplimiento y la forma en que cada una de ellas debe participar para conseguirlo, para no dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo.

Al efecto apoya el criterio contenido en la tesis P. XXVI/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVIII, Diciembre de 2003, página 14, que dice:

*“INCUMPLIMIENTO INEXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. EL ANÁLISIS QUE REALICE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA AL RESPECTO A FIN DE APLICAR LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBE COMPRENDER, EXHAUSTIVAMENTE, LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA EJECUTORIA, ASÍ COMO LAS DECISIONES EMITIDAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que conforme al primer sistema establecido para*

<sup>35</sup> Incidente de inejecución de sentencia 118/97.

<sup>36</sup> Incidente de inejecución de sentencia 515/2000.

*sancionar el desacato a una ejecutoria de amparo, las facultades de este Alto Tribunal eran limitadas, pues bastaba que se comprobara el incumplimiento, o en su caso, la repetición del acto reclamado, para que de inmediato y sin mayor trámite procediera la separación de la autoridad de su cargo y se le consignara penalmente ante el Juez de Distrito; sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, dicho sistema fue superado, otorgándose a la Suprema Corte de Justicia la facultad exclusiva de evaluar si el incumplimiento a una ejecutoria de amparo es o no excusable, de lo cual dependerá que la autoridad responsable sea sancionada en aquellos términos. En ese sentido, es indudable que las decisiones emitidas por el Juez de Distrito o por el Tribunal Colegiado de Circuito durante el procedimiento de ejecución del fallo protector, no necesariamente vinculan a este Máximo Tribunal de la República para determinar si se deben aplicar o no las medidas previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, pues es evidente que el análisis que éste emprenda para verificar si el incumplimiento es o no excusable debe abarcar, exhaustivamente, las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo, así como las decisiones emitidas durante el procedimiento de ejecución, a fin de precisar su verdadero sentido y alcance, así como las autoridades obligadas a su cumplimiento y la forma en que cada una de ellas debe participar para conseguirlo, pues sólo de esta manera se estará en aptitud de establecer si existe una razón válida que justifique el incumplimiento."*

En materia administrativa dada la diversidad y complejidad de los actos a cumplimentar, continuamente los incidentes de inejecución son devueltos para realizar acciones propias a la naturaleza de la materia del cumplimiento, y encauzar su forma de realización, en forma ilustrativa se señalan los siguientes casos concretos:

- *"Los actos realizados por las autoridades responsables, más que constituirse en un desacato o desobediencia, o resultar intrascendentes, secundarios o poco relevantes, demuestran que **existe incertidumbre jurídica para cumplir con la sentencia que concedió el amparo solicitado**; por ello, no pueden ser materia de*

*un procedimiento instaurado para cumplir con las sentencias de amparo, como lo es el incidente de inejecución.*<sup>37</sup>

- *“...En las relatadas condiciones, se puede advertir inobjetablemente que el Juez Federal del conocimiento, en forma inmediata al desahogo de la vista por parte de los quejosos y ante la petición de estos, envió los autos a este Alto Tribunal; sin embargo, resulta claro que incurrió en omisión **respecto a pronunciarse**, tomando en cuenta la información dada por las responsables y bajo el análisis de las constancias de autos, si a su criterio, el fallo constitucional ha sido o no cumplido...”*<sup>38</sup>
- *“No basta que exista incumplimiento a una sentencia que concedió la protección constitucional, para que ineludiblemente se apliquen las sanciones correspondientes, pues en ocasiones, no **es posible jurídica o materialmente acatar el fallo protector**, ya que si la autoridad enfrenta en el cumplimiento obstáculos insuperables, no deben aplicársele aquéllas, dado que el incumplimiento no obedecería a su voluntad, sino a la existencia de factores externos ...” En este incidente en virtud de no **existir la superficie de tierra a entregar, devuelve para tramitar incidente innominado.***<sup>39</sup>
- *“...Por lo contrario, en vista de las especiales circunstancias de este caso, originadas fundamentalmente por la conducta de la quejosa renuente a comparecer a recibir el terreno faltante, deben devolverse los autos del juicio de amparo a la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de México, para el efecto de que dicte un acuerdo fijando día y hora para una diligencia en el terreno afectado al que deberán comparecer las autoridades responsables o sus representantes y la quejosa por conducto de su representante, a efecto de que aquellas entreguen y **ésta reciba el terreno faltante, en estricto cumplimiento de la ejecutoria de amparo.** El A quo*

<sup>37</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 443/2001.

<sup>38</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 43/98.

<sup>39</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 460/2001.

*deberá hacer los requerimientos correspondientes con los apercibimientos legales a las mencionadas autoridades; y a la quejosa, con el apercibimiento que de no comparecer, **el Juzgado no volverá a realizar ninguna actuación oficiosa para el cumplimiento de la ejecutoria dado el desinterés de la empresa, quedando expuesta a la caducidad establecida en el segundo párrafo del artículo 113 de la Ley de Amparo...***<sup>40</sup>.

- *“... Las obligaciones a cargo de las autoridades responsables están perfectamente claras y establecidas, pero no cuando aún no se han precisado, pues en este último supuesto, **no puede hacerse ese enlace lógico jurídico entre la ejecutoria y los actos desplegados para darle cumplimiento, pues al desconocerse el monto de la obligación principal, no hay elementos de comparación para establecer en qué medida los actos autoritarios impactan o trascienden a la parte esencial de la ejecutoria de garantías, pues se carecería de un parámetro objetivo para evaluar esa cuestión, sobre todo por la notoria diferencia entre las pretensiones de las partes...***<sup>41</sup>
- *“...Esto es, si habiéndose optado por el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, aun no se ha determinado el monto de la indemnización que por tal concepto debe cubrirse a la parte quejosa, es incuestionable que en modo alguno puede considerarse que exista incumplimiento del fallo protector, sino que ello acontecerá hasta **una vez que se señale el monto de dicha indemnización y la autoridad responsable obligada a cubrirla sea omisa en hacerlo**...”*<sup>42</sup>
- *“... Aun cuando es evidente que las autoridades responsables dependientes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología no han dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en tanto que sólo*

<sup>40</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 378/2001.

<sup>41</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 203/2001.

<sup>42</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 174/2001.

*dejaron insubsistentes los actos reclamados y aperturaron el procedimiento respectivo al que citaron al quejoso para que ejercitara su derecho de ser oído en el mismo, sin continuarlo hasta su culminación con la resolución correspondiente de conformidad con los lineamientos que les fijó el fallo protector; sin embargo, por el momento no se está en el caso de aplicar las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República, pues atendiendo a los antecedentes y consideraciones que anteceden, se advierte que dichas autoridades responsables no han pretendido evadir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, **sino que su incumplimiento deriva de una confusión por parte de las mismas, respecto del alcance de la garantía de audiencia que otorgaron al quejoso dentro de la tramitación del procedimiento respectivo ...**<sup>43</sup>*

- *“... De lo anteriormente relatado se advierte que el a quo no cumplió íntegramente la resolución pronunciada por esta Sala en la inconformidad número 347/99, pues por una parte sólo dio vista al quejoso con la copia certificada ante Notario Público del acta de comparecencia de fecha once de julio de mil novecientos sesenta y siete y, por otra parte, admitió y desahogó algunas de las pruebas ofrecidas por el autorizado del quejoso en su escrito de fecha seis de julio de mil novecientos noventa y nueve, con lo cual cumplió sólo parcialmente los actos de procedimiento que debía realizar en términos de dicha resolución, pues no proveyó lo conducente respecto de la copia certificada del plano y la fotografía ofrecidas por el quejoso a las que se aludió precedentemente, ni pronunció la resolución en la que decidiera lo conducente acerca de las objeciones del quejoso a las documentales con las que las autoridades responsables dijeron haber cumplido la ejecutoria y por ende, **no resolvió la cuestión esencial de fondo por la que se le***

---

<sup>43</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 52/2001.

*devolvieron los autos, ya que no emitió la resolución que en derecho correspondiera, en torno a las observaciones formuladas por el quejoso a los documentos con base en los cuales el a quo tuvo por cumplido el fallo protector, ni decidió, en consecuencia, si las pruebas ofrecidas por el quejoso desvirtuaban aquéllos, demostrando así el incumplimiento a la ejecutoria y, por ende, si el fallo debía tenerse o no por cumplido ...”<sup>44</sup>*

- “ ... se destaca la necesidad que se advierte en la especie, de establecer con **toda precisión los alcances de ese fallo, las autoridades que se encuentran vinculadas a intervenir en su cumplimiento y la medida en que deben participar**, pues en ocasiones existen imprecisiones o ambigüedades que crean incertidumbre y confusión en las autoridades obligadas al cumplimiento, que a veces conducen a ejecutar indebidamente la sentencia ... no es procedente aplicar la medida prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, porque **el incumplimiento ha sido motivado por la imprecisión y ambigüedad en los efectos del fallo, que por lo mismo han sido aclarados...**”<sup>45</sup>
- “... Finalmente debe destacarse al Juez, que para que esta Suprema Corte esté en aptitud de aplicar lo establecido en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, **debe estar acreditado en autos que las autoridades han incurrido en contumacia y para ello es preciso que esté perfectamente determinado lo que debe pagarse a la quejosa tomando en cuenta, lógicamente, las cantidades que en su caso ya se les hubieren cubierto. El referido Juez de Distrito deberá cuidar escrupulosamente de la indicación anterior para no dilatar la conclusión del asunto vulnerándose el artículo 17 de la Constitución, lo que resulta más urgente si se toma en**

<sup>44</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 551/2000.

<sup>45</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 527/2000.

**cuenta que se trata de un asunto que se resolvió mediante sentencia ejecutoria desde el mil novecientos ochenta y ocho.**

De no dar cumplimiento las responsables obligadas, a lo ordenado por el Juez de Distrito en la resolución del incidente innominado, éste deberá remitir nuevamente los autos del juicio de amparo indirecto a este Alto Tribunal **sobre la base de que se encuentren en ellos todos los elementos que han quedado precisados a fin de que no exista duda sobre lo que las referidas autoridades deben cumplir** y para los efectos a que se refiere la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <sup>46</sup>

- *“... Por otra parte, adujeron [las responsables] como imposibilidad para el cumplimiento la falta de señalamiento de la superficie y ubicación del predio a restituir, la cual, en términos de lo ordenado en esta resolución, será precisada por el a quo a través del incidente innominado que debe tramitar, hecho lo cual, **desaparecerán las dificultades esgrimidas para el cumplimiento a la ejecutoria de garantías** y las autoridades tendrán el **ineludible deber** de acatar el mandato de amparo ...”<sup>47</sup>*

En estas circunstancias, se consideran adecuados los presupuestos referidos para la procedencia del incidente de inejecución de sentencia, pues es un incidente que tiene por objeto sancionar muy estrictamente a una autoridad contumaz en virtud de su actuación evasiva, ilegal, de mala fe, con la intención de evadir el cumplimiento de la sentencia de amparo, en defensa de los principios que representa su ejecución.

En efecto, se ha dicho que la ejecución de una ejecutoria de amparo, es una cuestión de orden público que rebasa los intereses del particular afectado, ya que si bien éste obtiene un beneficio, el interés primordial de su cumplimiento lo

<sup>46</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 133/2000.

<sup>47</sup> Ver incidente de inejecución de sentencia 239/1999.

constituye la urgencia de la sociedad de mantener un Estado Constitucional de Derecho, pues éste tiene como objetivo la centralidad de la persona, y la funcionalización de todos los poderes públicos al pleno respeto de sus derechos, como ya se ha visto.

Esa es la justificación de que inclusive el legislador haya ideado mecanismos alternos que no causen daños sociales y que al mismo tiempo garanticen la plena ejecución de las sentencias, como lo es el cumplimiento sustituto.

Ahora bien, de los precedentes citados se puede advertir que el sistema actual de ejecución de sentencias de amparo, no contempla medidas intermedias que permitan resolver problemas concretos que se presentan en el transcurso de la ejecución, como lo es requerir acciones a una autoridad que directamente no está facultada para dar cumplimiento al fallo protector y en forma general allegarse de todos los elementos que permitan la ejecución, pues en ningún momento los sujetos contumaces a los requerimientos formulados en este sentido, estarán en los supuestos requeridos para la procedencia del incidente de inejecución de sentencia, no obstante, no existen otras medidas, remedios o sanciones que puedan respaldar los requerimientos formulados al respecto en caso de incumplimiento, siendo que esa carencia normativa atrofia innecesariamente las acciones relativas a la ejecución de la sentencia.

De hecho, una de las principales razones por las que se devuelven los incidentes de inejecución de sentencia al Juez Federal, es para que se realicen todos los actos que sean necesarios para que no exista obstáculo para lograr la materia del cumplimiento.

Así, al ser el incidente de inejecución de sentencia un procedimiento que materialmente tiene una naturaleza penal, pues la autoridad contumaz queda expuesta a la actualización del delito tipificado como abuso de autoridad; y a la vez, al ser el único medio establecido en la Ley de Amparo para dar seguimiento a lo requerido por la naturaleza misma de la ejecución, se produce como consecuencia que éste se substancie innecesariamente y que indudablemente se emita la resolución en el sentido de que es improcedente o se ordene su

devolución, con la consecuencia jurídica de la imposibilidad de imponer las sanciones constitucionales de destitución y consignación penal.

Luego, debido a los motivos reseñados, se resuelven incidentes de inejecución sin sancionar a las autoridades responsables y sin lograr el cumplimiento de la ejecutoria, supuesto de evidente conflicto, dado que al ser el incidente de inejecución el único medio (ya directo o indirecto establecido en la legislación) para cuestiones de cumplimiento, (esto considerando, por supuesto, que ya se agotó el procedimiento requiriendo por conducto de superiores jerárquicos y que no está dentro de las facultades del Juez de Distrito, establecidas en el artículo 111 de la Ley de Amparo, dar cumplimiento a la ejecutoria), se deteriora de esta forma el sistema establecido, al no ser una práctica regular imponer las sanciones previstas en la Constitución, menoscabando con ello el cumplimiento y respeto de las sentencias protectoras, y produciendo la ineficacia del sistema, al no disponer de formulación suficiente para su aplicación, esto es, que cuente con posibilidad de aplicación, lo que produce como consecuencia necesaria su carencia de eficacia.

## **5. Implicaciones de la Ineficacia.**

### **5.1. Detrimiento de la Independencia del Poder Judicial Federal.**

La Eficacia del Sistema de Ejecución de Sentencias de Amparo en contra de actos de la Administración Pública es un fundamento de la Independencia del Poder Judicial Federal. En virtud de que sólo mediante las decisiones concretas, autónomas y suficientes del poder judicial que incrementen los niveles de garantía, es decir la maximación de los derechos garantizados por la Constitución, podrá verse legitimado el ejercicio de su función, y la importancia de su independencia, el poder de satisfacer la pretensión de cumplimiento de derechos fundamentales.

Dado que el principal fundamento de la legitimación de la jurisdicción y de la independencia del poder judicial, lo constituye la sujeción del Juez a la Constitución, pues es garante de los Derechos Fundamentales constitucionalmente establecidos, puesto que los derechos fundamentales son de cada uno y de todos, que exigen un Juez imparcial e Independiente.

Pues el único sentido que el Juez puede dar a la norma es el mejor desde el punto de vista constitucional, es decir, el que mayormente garantice los derechos fundamentales de los individuos y haga más efectivas las normas constitucionales al reducir la desviación entre éstas y la realidad social y jurídica.

Por lo que la garantía ofrecida tiene que ser efectiva, ya que en ella convergen directa o indirectamente, todas las demás garantías del sistema.

Lo anterior, debido a que la tutela judicial efectiva de las pretensiones que se dirigen a la jurisdicción puede ser entendida como un mecanismo para la defensa de los individuos, de las minorías y de sus derechos frente a la acción política mayoritaria.

En virtud de que la existencia de un poder independiente, también frente a las mayorías políticas, es una garantía de la propia democracia, de los derechos fundamentales de los individuos y de las minorías, al igual que lo son los límites estructurales a la regla de la mayoría, sin que ello signifique ninguna quiebra de los principios democráticos.

## **5.2. Menoscabo de la legitimidad de la función jurisdiccional.**

La pretensión de la norma de ser eficaz y asegurar la garantía de los derechos fundamentales y la corrección de la ejecución jurídica respecto de los parámetros constitucionales son el sustrato de la legitimidad de la función jurisdiccional en los ordenamientos actuales, corrección de la ejecución jurídica que se materializa al restaurar el orden constitucional quebrantado por una violación de garantías, a través de la ejecución de determinaciones de amparo.

Decir que la legitimidad del poder es constitucional significa que aquélla se localiza en la Constitución y en el derecho y no sólo en la ley.

La actuación del poder judicial sólo será legítima mientras esté ordenada a la realización de las funciones que le viene atribuidas en los textos constitucionales y en el contexto del Estado Constitucional de derecho.

En virtud de que desde la Constitución y sus valores sólo serán legítimos aquellos poderes que se adecuen a los límites y exigencias del pacto constituyente reflejados en la propia constitución.

Los poderes constituidos se legitiman en tanto en cuanto su poder se ejerce conforme a derecho y en la medida en que dicho sometimiento es verificable mediante su control.

La función jurisdiccional es una perfecta muestra de la constante conexión social del derecho al entorno.

Por tanto, en el caso de la función jurisdiccional, el elemento primario que la caracteriza no es la realización o aplicación del derecho sino la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos en todos los momentos y procesos jurídicos, a través de técnicas de garantía eficaces.

Por lo que el poder judicial debe contar con todos los elementos necesarios para contener la arbitrariedad del Ejecutivo y de cualquier autoridad que violente las leyes, para ampliar la legitimación de su función.

### **5.3. Pérdida del grado de constitucionalidad de nuestro sistema jurídico.**

*“La expresión «constitucionalización del ordenamiento jurídico» no es de uso común en el lenguaje de los juristas y no puede decirse que tenga un significado unívoco y permanente. Por lo tanto, se impone una aclaración conceptual preliminar.*

*En ocasiones se habla de constitucionalización para referirse a la introducción de una primera Constitución escrita en un ordenamiento que carecía de ella con anterioridad. Sin embargo, creo que este concepto de constitucionalización no presenta interés alguno para la gran parte de los ordenamientos contemporáneos. Mas bien, acogiendo una sugerencia de Louis Favoreu, por Constitucionalización del ordenamiento jurídico propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento al término del cual el ordenamiento en cuestión resulta totalmente «impregnado» por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, invadente), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales.*

No obstante, soy consciente de que este concepto es más sugestivo que preciso. Para precisarlo, trataré de presentar una lista de «condiciones de constitucionalización», de forma que, cuando todas las condiciones de la lista estén satisfechas, el ordenamiento jurídico de que se trate estará completamente «impregnado» por las normas constitucionales.

Sin embargo, antes de proceder, deseo señalar que el concepto de constitucionalización, como yo lo entiendo, no es un concepto bipolar (verdadero o falso), de forma que un ordenamiento únicamente pueda estar constitucionalizado o no estarlo en absoluto, sin algún punto intermedio. Más bien sostengo que la constitucionalización es una cuestión de grado en el sentido de que un ordenamiento puede estar más o menos constitucionalizado, esto depende de cuántas y cuáles condiciones de constitucionalización estén satisfechas en el seno de aquel ordenamiento.

#### 1. Condiciones de constitucionalización

Me dispongo, pues, a presentar una lista de (siete) condiciones que un ordenamiento debe satisfacer para ser considerado como «impregnado» por las normas constitucionales. Sobra decir que la lista no pretende ser completa: es sólo un punto de partida, espero que aceptable, para proceder al análisis de los procesos de constitucionalización de los diversos ordenamientos.

Deseo también señalar que las condiciones (1.1) y (1.2) son condiciones necesarias de constitucionalización, en el sentido de que la constitucionalización no es ni siquiera concebible en su ausencia. Por el contrario, cada una de las condiciones restantes, de la (1.3) a la (1.7), es una condición suficiente de un grado distinto de constitucionalización. Por otra parte, como veremos, algunas de estas condiciones —especialmente las condiciones (1.3), (1.4) y (1.5)— están vinculadas entre sí de modo muy estrecho, tanto que se puede decir que, en cierta medida, en el proceso de constitucionalización «todo se va cumpliendo».

##### 1.1. Una Constitución rígida

Esta primera condición no requiere de muchos comentarios. La distinción entre Constituciones rígidas y Constituciones flexibles es notoria.

*Una Constitución es rígida si y sólo si, en primer lugar, es escrita; en segundo lugar, está protegida (o garantizada) contra la legislación «ordinaria», en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser derogadas, modificadas o abrogadas si no es mediante un procedimiento especial de revisión constitucional (más complejo respecto del procedimiento de formación de las leyes).*

*Así pues, cuando una Constitución rígida está en vigor, es menester distinguir dos «niveles» jerárquicos de legislación: la legislación ordinaria y la legislación constitucional (o de revisión constitucional). La Constitución está por encima de la legislación ordinaria, no pudiendo ser derogada, modificada o abrogada por ésta.*

*Ciertamente, casi todas las Constituciones contemporáneas son escritas y, al mismo tiempo, rígidas. Sin embargo, conviene subrayar que la constitucionalización es más acentuada en aquellos ordenamientos en los cuales según la doctrina de los juristas y, lo que más cuenta, según la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, existen principios constitucionales (expresamente formulados o meramente implícitos) que no pueden ser modificados en modo alguno: ni siquiera mediante el procedimiento de revisión constitucional. El conjunto de los principios «inmutables» es lo que algunos llaman la «Constitución material» (en uno de los muchos sentidos de esta equívoca expresión).*

### *1.2. La garantía jurisdiccional de la Constitución.*

*Tampoco la segunda condición requiere de muchos comentarios. Es obvio que la rigidez de la Constitución, aunque esté formalmente establecida, no está asegurada en ausencia de algún control sobre la conformidad de las leyes con la Constitución. Ahora bien, en la mayor parte de los ordenamientos contemporáneos el órgano competente para ejercer tal control es un órgano jurisdiccional o semijurisdiccional.*

*Es claro que, en los ordenamientos contemporáneos, existen sistemas de control muy diversos, que pueden ser evaluados desde el punto de vista de su eficacia. A grandes rasgos, se pueden distinguir tres modelos fundamentales:*

*a) Primer modelo (como ejemplo, Estados Unidos): control a posteriori (por vía de excepción) y, por lo tanto, in concreto, ejercido por cada juez en el ámbito de su*

*propia competencia jurisdiccional. Este sistema de control presenta dos características importantes. En primer lugar, hace posible que una ley inconstitucional entre en vigor y también que sea aplicada por un largo tiempo antes de que su ilegitimidad constitucional sea reconocida por los jueces. En segundo lugar, dentro de este sistema, la decisión de un juez incluso del Tribunal Supremo que declare la ilegitimidad constitucional de una ley, no produce efectos generales, sino sólo efectos circunscritos a la controversia decidida. Por otra parte, conviene subrayar que los efectos de las decisiones de ilegitimidad constitucional, aunque teóricamente limitados, son prácticamente generales en todo ordenamiento en que esté vigente el principio stare decisis, o sea, el principio que confiere fuerza vinculante a los precedentes (en particular, a los precedentes de las jurisdicciones superiores).*

*b) Segundo modelo (Francia): control a priori (por vía de acción) y, por lo tanto, in abstracto, ejercido por un Tribunal Constitucional (o por un órgano similar). Este tipo de control teóricamente impide que una ley inconstitucional pueda entrar en vigor. Pero el control in abstracto no puede asegurar una total conformidad de las leyes con la Constitución, ya que los posibles efectos inconstitucionales de una ley no siempre pueden ser determinados plenamente si no es atendiendo a su impacto sobre casos concretos.*

*c) Tercer modelo (Alemania, Italia, España, etc.): control a posteriori (por vía de excepción) y, por lo tanto, in concreto, ejercido por un Tribunal Constitucional. Este tipo de control, siendo a posteriori, no puede impedir la entrada en vigor de leyes inconstitucionales. Por otra parte, la decisión del Tribunal Constitucional, que declara la ilegitimidad constitucional de una ley, está provista de efectos generales erga omnes. En otras palabras: la ley es anulada en definitiva y ya no puede ser aplicada por juez alguno.*

### 1.3. La fuerza vinculante de la Constitución

*La tercera condición no guarda relación con la estructura del ordenamiento constitucional: más bien considera la ideología difundida en la cultura jurídica del país del que se trate.*

*Casi todas las Constituciones contemporáneas son constituciones «largas»,*

*en el sentido de que incluyen al lado de las normas sobre la organización del Estado también una declaración de derechos, o sea, una serie de normas que regulan directamente las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Además, lo que más cuenta, en el seno de las declaraciones de derechos frecuentemente se encuentran no sólo normas claras y precisas, que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, sino también:*

*a) Principios generales que no son susceptibles de aplicación inmediata sino que exigen interpretación y «concretización» por obra del legislador, de los jueces y de los órganos del Estado en general.*

*b) Disposiciones programáticas que confieren a los ciudadanos ya no derechos de libertad, sino derechos «sociales», y que tampoco son susceptibles de aplicación inmediata hasta que los programas económicos y sociales previstos por la Constitución no son realizados mediante leyes.*

*Ahora bien, no siempre los principios generales y las disposiciones programáticas son considerados como normas jurídicas genuinas, vinculantes para todos sus destinatarios y, sobre todo, jurídicamente eficaces, es decir, capaces de producir efectos jurídicos. En particular, algunos piensan que las normas en cuestión no son capaces de provocar ni la abrogación de leyes incompatibles anteriores a la Constitución, ni la invalidez de leyes incompatibles sucesivas.*

*Por otra parte, también las normas que confieren derechos de libertad frecuentemente se presentan más como normas de principio que como reglas precisas de conducta, desde el momento en que, en muchos casos, su formulación, al lado de la enunciación formal de un derecho subjetivo, incluye igualmente una remisión a la ley (un ejemplo, entre muchos, extraído del art. 40 de la Constitución italiana: «El derecho de huelga se ejerce en el ámbito de las leyes que lo regulan»). De manera que es del todo posible sostener que semejantes normas no son susceptibles de aplicación jurisdiccional hasta que no son promulgadas las leyes necesarias para precisarlas o concretizarlas.*

*En suma, según ciertas doctrinas, las Constituciones no son más que un «manifiesto» político cuya concretización es tarea exclusiva del legislador: los*

*tribunales no deben aplicar las normas constitucionales carentes de cualquier efecto inmediato sino sólo las normas que se recogen por las leyes.*

*Pues bien, uno de los elementos esenciales del proceso de constitucionalización es precisamente la difusión, en el seno de la cultura jurídica, de la idea opuesta, es decir, de la idea de que toda norma constitucional independientemente de su estructura o de su contenido normativo es una norma jurídica genuina, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos.*

#### *1.4. La «sobreinterpretación» de la Constitución*

*La cuarta condición depende de la postura de los intérpretes frente a la Constitución: los jueces (especialmente el Tribunal Constitucional, en caso de que tal tribunal exista), los órganos del Estado en general y, naturalmente, los juristas.*

*Toda Constitución es un texto por muy largo que sea, aun así «finito», completo, limitado. Toda Constitución fatalmente contiene lagunas, en el sentido, del todo trivial, de que nunca jamás una Constitución puede regular la vida social y política en su totalidad.*

*Por otro lado, una laguna cualquier laguna, en cualquier texto normativo no depende del texto en cuanto tal: depende de cómo está interpretado el texto en cuestión, ya que todo texto normativo es susceptible de diversas interpretaciones. En particular, sucede frecuentemente que un texto dado, según cierta interpretación, presenta una laguna (en el sentido de que no expresa alguna norma idónea para regular el caso o la controversia de que se trate), mientras que el mismo texto, según una interpretación distinta, no presenta laguna alguna (al contrario, expresa también una norma que regula el caso o la controversia para los que se busca la solución).*

*Por principio, y simplificando un poco las cosas, se puede decir que toda Constitución es susceptible de dos tipos de interpretaciones: una Interpretación literal (o, mejor, restrictiva) y una interpretación extensiva.*

*Si se está inclinado por la interpretación literal (y por el argumento a contrario), ninguna Constitución resulta completa: antes bien, cualquier Constitución no regula más que una pequeña parte de la vida política y social. Existe, por lo tanto, una vasta parte de la vida social y política que no es regulada,*

*a nivel constitucional, por norma jurídica alguna. En este espacio jurídicamente «vacío» vacío, claro está, a nivel constitucional toda conducta está, por así decirlo, permitida: el legislador, en particular, es libre de disponer en un sentido o de disponer en otro, o de no disponer nada. En cada dominio que no está regulado por norma constitucional alguna, una ley inconstitucional no es ni siquiera concebible: en el espacio vacío de Derecho constitucional la discrecionalidad política del legislador está sustraída de cualquier posible control jurisdiccional por la carencia de cualquier parámetro.*

*Por el contrario, si se está inclinado por la interpretación extensiva, la Constitución puede ser interpretada o, más bien, sobreinterpretada» de manera tal que se le extraigan innumerables normas implícitas, no expresas, idóneas para regular cualquier aspecto de la vida social y política. Cuando la Constitución es sobreinterpretada no quedan espacios vacíos de esto es, «libres» del Derecho constitucional: toda decisión legislativa está prerregulada (quizás aun minuciosamente regulada) por una o por otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional. En otras palabras, no existe espacio para ninguna discrecionalidad legislativa: no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir que sea sólo una political question, una cuestión puramente política, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes.*

*Pues bien, una condición importante de constitucionalización es precisamente la sobreinterpretación del texto constitucional. Cabe decir que la sobreinterpretación de la Constitución presupone que la Constitución misma sea entendida como vinculante. Existe pues un nexo muy estrecho entre la tercera y la cuarta condiciones de constitucionalización.*

#### *1.5. La aplicación directa de las normas constitucionales*

*La quinta condición depende, por un lado, de la difusión en el seno de la cultura jurídica de cierta concepción de la Constitución; por otro lado, de la actitud de los jueces derivada de la misma.*

*En la concepción liberal clásica la función de la Constitución es limitar el poder político (estatal); esta idea está expresada claramente en el artículo 16 de*

*la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Según esta concepción, las normas constitucionales no regulan en modo alguno las relaciones «entre particulares», es decir, las relaciones sociales de los ciudadanos entre sí, que son determinadas enteramente por la legislación ordinaria (especialmente por el Derecho civil y por el Derecho penal). Las normas constitucionales regulan la organización del Estado y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Por lo tanto, las normas constitucionales no son susceptibles de aplicación directa (de *Drittwirkung*, como se dice en la doctrina de lengua alemana), por parte de los jueces en las controversias que oponga un ciudadano, no frente al Estado, sino frente a otro ciudadano. Los jueces no deben aplicar más que la ley: la Constitución no es apta para producir efectos en la vida social sino después de haber sido «concretizada» por leyes.*

*Por el contrario, en el constitucionalismo de nuestros días se tiende a pensar que la función de la Constitución es moldear las relaciones sociales. Por consecuencia, también se tiende a pensar que las normas constitucionales sobre todo los principios generales y las normas programáticas pueden producir efectos directos y ser aplicadas por cualquier juez en ocasión de cualquier controversia. La idea es que la Constitución deba ser inmediatamente aplicada también en las relaciones entre particulares, al menos siempre y cuando la controversia de que se trate no pueda ser resuelta sobre la base de la ley, ya sea porque la ley muestra lagunas, o por que la ley sí ofrece una solución, pero tal solución parece injusta.*

*Por otro lado, según la concepción liberal clásica, la Constitución es un límite a la legislación. Según la concepción que acabo de mencionar, la legislación no es (no debe ser) sino el desarrollo de los principios constitucionales o la ejecución de los programas de reforma trazados en la Constitución. Y es quizá por esto por lo que las normas constitucionales son tratadas frecuentemente como otros tantos têtes de cha pitre de cualquier investigación dogmática: en Derecho civil, penal, administrativo, etc.*

*La aplicación directa de la Constitución junto con la concepción de la Constitución que ésta presupone es otro elemento esencial de la constitucionalización del ordenamiento. Conviene observar, por otra parte, que*

*esta quinta condición de constitucionalización está estrechamente vinculada tanto a la tercera como a la cuarta, porque la aplicación directa de la Constitución presupone, por un lado, que la Constitución sea concebida como un conjunto de normas vinculantes para cualquiera; por otro lado, que el texto constitucional sea sometido a interpretación extensiva.*

#### *1.6. La interpretación conforme de las leyes*

*La sexta condición tiene relación con la técnica de interpretación, no de la Constitución, sino de la ley.*

*No existe un texto normativo que tenga un solo significado, determinado antes de la interpretación. Dicho de otro modo, ningún texto normativo es susceptible nunca de una sola interpretación. Por otro lado, si usamos el vocablo «norma» para referirnos no al texto mismo, sino a su significado, podemos decir que cada interpretación de un mismo texto normativo produce una norma diversa.*

*Pues bien, sucede frecuentemente que cierta disposición legislativa interpretada in abstracto (es decir, simplemente leyendo el texto) o in concreto (es decir, en ocasión de una controversia específica) es susceptible de dos interpretaciones: la primera, N1, contradice a una norma constitucional, mientras que la segunda, N2, por el contrario, es del todo conforme con la Constitución.*

*Evidentemente, toca al juez elegir la interpretación «correcta», en el sentido de que es su tarea decidir cuál interpretación es preferible. El juez puede, por consiguiente, elegir entre dos posibilidades: interpretar la disposición en cuestión de la primera forma y, por consecuencia, considerarla inconstitucional, o, bien, interpretarla de la segunda forma y considerar, por tanto, que es conforme con la Constitución.*

*Ahora bien, a esta segunda interpretación se le suele llamar «conforme» (pero podemos también decir «adecuadora» o «armonizante»): la doctrina de lengua alemana habla de *Verfassungskonformgesetzauslegung*. La interpretación conforme es, en suma, aquella que adecua, armoniza la ley con la Constitución (previamente interpretada, se entiende), eligiendo frente a una doble posibilidad interpretativa el significado (o sea, la norma) que evite toda contradicción entre la ley y la Constitución. El efecto de tal interpretación es, obviamente, el de*

*conservar la validez de una ley que, de otra forma, debería ser declarada inconstitucional.*

*La interpretación conforme o adecuadora es otra condición importante de constitucionalización.*

#### *1.7. La influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas*

*La última condición no es fácil de precisar. Ésta depende de diversos elementos, entre los cuales se pueden mencionar: el contenido mismo de la Constitución, la postura de los jueces (sobre todo del Tribunal Constitucional, cuando existe tal tribunal), la postura de los órganos constitucionales y de los actores políticos.*

*1) Por lo que concierne al contenido de la Constitución: algunas constituciones (por ejemplo, la alemana en su art. 93, y la italiana en su art. 134) confieren al Tribunal Constitucional el poder de resolver los conflictos de competencia (de «atribución», como solemos decir) entre los órganos constitucionales. Los conflictos en cuestión no son más que, en resumidas cuentas, desacuerdos políticos concernientes a las relaciones de poder entre los órganos del Estado. Así, por consiguiente, en algunos ordenamientos ciertos conflictos puramente políticos pueden ser resueltos por un órgano jurisdiccional, haciendo uso de normas constitucionales.*

*2) Por lo que concierne a la postura de los jueces en general y del Tribunal Constitucional en especial: quien juzga la legitimidad constitucional de las leyes puede adoptar una postura de self-restraint frente a las political questions, respetando la discrecionalidad política del legislador, o, al contrario, meter en la discusión las decisiones legislativas aun cuando no sean claramente inconstitucionales. Entre los instrumentos argumentativos empleados más frecuentemente por los jueces constitucionales para controlar la discrecionalidad política de los parlamentos vale la pena mencionar especialmente: por un lado, el principio de igualdad, sobre todo reconstruido como principio de «razonabilidad» de las distinciones y clasificaciones legislativas; y, por el otro, la «ponderación» de los principios constitucionales (cuando están en conflicto).*

*3) Por lo que concierne a la postura de los órganos constitucionales y de los actores políticos, las cosas son mucho más fáciles. Sólo diré, muy sencillamente,*

*que las normas constitucionales pueden ser más o menos usadas en la argumentación política (de los órganos y de los actores) para justificar sus acciones y decisiones.*"<sup>48</sup>

Los elementos anteriores son de suma importancia, pues como se ha dicho, independientemente de que la observancia de un fallo constitucional redunde en beneficio personal del quejoso, también es verdad que contribuye a consolidar el imperio de la Constitución Federal obligando a su respeto a todas las autoridades del país; luego, la "constitucionalización" del derecho causada por la Constitución, en los términos señalados, y el aumento de ésta, es un valor fundamental que interesa y da razón de ser al Juicio de amparo, por ser un instrumento que tiene precisamente ese objetivo.

Pues el grado de garantismo –ponderado en la efectividad de las técnicas de garantía establecidas en el sistema jurídico– es una condición que tiene como finalidad última aumentar el nivel de constitucionalismo del sistema jurídico mexicano, y que determina su aumento o disminución.

En virtud de que habrá que distinguir siempre entre el modelo constitucional y el funcionamiento efectivo del sistema, diremos por ejemplo que el grado de garantismo del sistema de ejecución de sentencias de amparo es alto si se atiende a sus principios constitucionales, mientras que ha descendido a niveles bajísimos si lo que se toma en consideración son sus prácticas efectivas.

---

<sup>48</sup> Guastini, Ricardo. LA «CONSTITUCIONALIZACIÓN» DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: EL CASO ITALIANO. en Neoconstitucionalismo, Edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2003, p. 49 a 73.

## CAPÍTULO 4.

### PROPUESTA DE REFORMA.

*“Nosotros los juristas formamos parte del universo normativo que describimos y al cual estamos sometidos. Pero al mismo tiempo contribuimos, con nuestras propias teorías, a producirlo, a modelarlo y a defenderlo, elaborando las técnicas de garantía dirigidas a asegurar su efectividad.”*

*Luigi Ferrajoli.*

#### 1. Reformar la Naturaleza de la sanción.

*“En la justicia administrativa alemana, la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración carece de relevancia, puesto que los casos en que la Administración no se apresta a cumplir la resolución jurisdiccional son absolutamente infrecuentes. Si se produce una dilación, las autoridades responsables incurrirían en la infracción de un deber oficial, de tal modo que la Administración, si el funcionario resulta culpable, podría quedar sujeta a responsabilidad civil y tendría éste que hacer frente por su parte a la pertinente indemnización.”<sup>49</sup>*

En el capítulo anterior se concluyó que la sanción establecida tanto en la Constitución Federal como en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de sentencias que estiman actos en contra de la Administración Pública es ineficaz, pues en virtud de su poca o casi nula aplicación, por no contar con formulación normativa suficiente, aunque es una sanción que refleja la importancia que tiene una sentencia de amparo para el legislador, no conduce a conseguir los objetivos propuestos por éste, esto es, que la sentencia de amparo se cumpla con inmediatez.

También se puede decir que dada la naturaleza y singularidad de los actos

---

<sup>49</sup> Barnes Vazquez, Javier. La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado. Madrid, Civitas, 1993, p. 113 y 114.

a cumplimentar en materia administrativa, la inmediatez implica allanar todo obstáculo para obtener el cumplimiento, lo que representa dictar muy diversas medidas de acuerdo al caso concreto, hacer partícipes a autoridades no señaladas como responsables e inclusive a particulares, y la complejidad que reviste el que no sólo sea un quejoso, sino diversos en un solo juicio, con particulares requerimientos jurídicos cada uno. En este contexto, respecto del universo de actos que debe realizar el Juez de Distrito para allanar el camino de la ejecución, y conseguir los propósitos del legislador deben existir sanciones que no dejen duda respecto de su certeza y rapidez en su aplicación, así como que sean funcionales a lo que se pretende alcanzar.

Aquí se propone reformar la naturaleza de la sanción en una primera instancia, a efecto de que de un cálculo de eficacia que se le formule se obtenga lo buscado, esto es, el cumplimiento inmediato de sentencias que estimen actos en contra de la Administración Pública, asimismo, la inmediatez no debe confundirse con el tiempo de realización, es decir, en el actual sistema se ordena cumplir la ejecutoria en el plazo de veinticuatro horas si la naturaleza del acto lo permite, pero en casos como los que nos ocupan al tenerse que realizar diversos actos para lograr su ejecución, por inmediatez debe entenderse la realización eficiente, diligente y adecuada por parte de todos los involucrados en el cumplimiento, a efecto de lograr la materialización de lo resuelto en el plazo indispensable para ello.

Ahora bien, el actual remedio para el caso de que no se ejecute una sentencia en materia administrativa es que se destituya al funcionario responsable, se le consigne al Juez Penal por el delito de abuso de autoridad y una vez hecho esto se inicie nuevamente el procedimiento de ejecución respecto del nuevo titular.

Entonces al ser penal la naturaleza de la sanción, al ser la materia del incidente de inejecución determinar si proceden o no las sanciones referidas, es importante observar lo siguiente:

1. Se busca el cumplimiento de una pretensión en contra de la administración pública.
2. Aunque estemos hablando de una sentencia de amparo de jurisdicción constitucional, es un requisito *sine qua non* la observancia de las garantías esenciales para imponer una sanción penal como consecuencia de su incumplimiento, ya que en el derecho penal, el derecho fundamental en juego es la inmunidad del ciudadano frente a prohibiciones y castigos arbitrarios, mediante las garantías penales y procesales, que no pueden ser más que un sistema de prohibiciones inderogables: prohibiciones de castigar, de privar de libertad, de registrar, de censurar o de sancionar de alguna otra forma, si no concurrieren las condiciones establecidas por la ley en garantía del ciudadano frente a los abusos de poder. Siendo que estos derechos además de inviolables o inderogables, son también indisponibles e inalienables, y esto es precisamente lo que los distingue de cualquier otro tipo de derecho, en particular del derecho de propiedad y de los demás derechos patrimoniales, que no son inviolables, puesto que no son, obviamente, inalienables.<sup>50</sup>

Así, la justificación de reformar la sanción tiene como motivación crear aunado a la sanción ya establecida, una regulación específica en materia administrativa que permita allanar los obstáculos para lograr el cumplimiento y obtener de forma inmediata el resultado buscado por el legislador, logrando la eficacia de las sentencias estimatorias en contra de la Administración, quedando categóricamente claro que las penas, sanciones o remedios instaurados para el caso de que la autoridad no acate voluntariamente el fallo protector, tienen precisamente como objetivo primario obtener o imponer el cumplimiento de la sentencia, materializar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva; y en segunda instancia, las medidas tan trascendentales respecto del funcionario público como lo es su destitución y consignación penal, en vista de las importantes consideraciones que se deben ponderar para su imposición y el caso concreto.

---

<sup>50</sup> Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Sexta edición, Madrid, trota, 2004, p. 861.

Por tanto se proponen implementar medidas adicionales que no tengan limitaciones tan importantes para su imposición, es decir, que no estén salvaguardada por todo un conjunto de inmunidad como lo es en el momento, todas las garantías penales, porque de lo contrario estamos hablando de condiciones de igual jerarquía, siendo que la sanción debe buscar la ejecución inmediata de lo resuelto, asimismo, que cuenten con un campo de aplicación más amplio respecto de los sujetos a quienes van dirigidas.

## **2. Establecer una sanción certera y rápida en su aplicación.**

Luego de reflexionar respecto de la importancia de considerar una reforma a la naturaleza de la sanción establecida en el sistema de ejecución, surge la interrogante de qué tipo de sanción aportaría mayor eficacia a éste, logrando que lo resuelto sea inmediatamente materializado en la realidad jurídica.

**Una sanción es cualquier respuesta o consecuencia negativa para el sujeto que incumplió una obligación determinada, y existen diversas causas y finalidades por la que se establece.**

**En el caso concreto podemos afirmar lo siguiente:**

- 1. La sanción pretender restaurar la situación establecida como debida por la norma.**
- 2. La sanción pretende evitar la reincidencia de la conducta.**
- 3. La sanción pretende crear una cultura respecto de la observancia de la norma que respalda, evitando su incumplimiento.**

De modo que se puede aseverar de conformidad con lo ya explicado, que en el problema que nos ocupa lo más importante al momento de proponer o establecer una sanción determinada al incumplimiento de un mandato jurídico, consiste en **la Percepción del riesgo de su imposición que tendrán las autoridades contumaces y demás sujetos que tengan participación, de la que forma parte no sólo la densidad de la sanción, sino la percepción de la certeza y de la rapidez en su aplicación. Esto es si va ser o no aplicada.**

**Lo anterior es así, pues una determinada norma o conjunto de normas aplicables, es el instrumento más adecuado para alcanzar el estado de cosas deseado por su creador.**

En este tenor lo que se considera más eficaz al problema, por conseguir lo buscado, es establecer en la materia administrativa un sistema híbrido, en un primer paso permitir la imposición de sanciones administrativas a autoridades, así como sanciones a quejosos o terceros que tengan que participar en el procedimiento de ejecución y en un segundo paso, debido a la conducta delictiva de una determinada autoridad, las penas de destitución y consignación ante el Juez Penal Federal.

Se proponen sanciones administrativas a las autoridades dada su naturaleza administrativa, en virtud de que una sanción de ese tipo afectaría indudablemente su ubicación presente en la Administración Pública y su perspectiva de continuidad, esto es, se tendría una muy especial atención y por ende una actuación propensa a evitar ese tipo de sanciones que afectan su carrera administrativa. Siendo debidamente justificables este tipo de sanciones, pues toda autoridad y máxime administrativa (dado su amplio campo de actuación) debe ceñirse a lo específicamente ordenado por las leyes y la Constitución, es decir es algo implícito de la función pública, es una finalidad que constituye y da forma al Estado Constitucional de Derecho Mexicano, por lo que al presentarse una violación de garantías, declarada judicialmente a través de una sentencia de amparo, ésta debe subsanarse de forma inmediata para mantener la actividad estatal en sí misma (ya que con su actitud contumaz indudablemente la responsable aumenta los daños y perjuicios causados a los gobernados por la violación de garantías). Por lo que es lógico y jurídico que su actuación desobediente repercuta en su carrera administrativa, que tiene entre sus fundamentos el acatamiento de la Ley y la Constitución en su actuación.

Aquí quisiera hacer notar la idea explícita en la Exposición de Motivos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española.

En forma general exigir a la Administración que dé cuenta de sus actos, que explique con claridad las razones que la mueven a elegir una solución en lugar de

otra u otras y confrontar con la realidad la consistencia de esas razones es algo que no sólo interesa al justiciable, sino que importa decisivamente a la comunidad entera. Juzgar a la Administración es, ciertamente, una garantía, y una garantía esencial en un Estado de Derecho, que sin ella no podría siquiera merecer tal nombre, razón por la cual la Constitución no solo la otorga, sino que la asegura a ultranza poniendo a su servicio en su caso el amparo constitucional. Pero juzgar a la Administración es también algo distinto y algo más que eso: juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor, porque al exigir enérgicamente el cumplimiento de las resoluciones en su contra la Administración se obliga a analizar con más cuidado las distintas alternativas disponibles, a valorar de forma más serena y objetiva las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y a pesar y medir mejor sus respectivas consecuencias y efectos, previniendo a las autoridades de los peligros de la improvisación, de la torpeza, del voluntarismo, del amor propio de sus agentes, del arbitrio y de otros riesgos menos disculpables aún que éstos y no por ello infrecuentes en nuestra realidad cotidiana, de ayer y de hoy.<sup>51</sup>

Así, una sanción que se aplique contundentemente orientada a evitar las desviaciones y a corregir las ya cometidas, indudablemente tendrá mayor repercusión en las autoridades responsables pues de forma inmediata será tangible el resultado de su desobediencia.

Pues la autoridad administrativa no podrá darse la oportunidad de tener en su expediente administrativo una gran cantidad de sanciones económicas, o apercibimientos, porque esa situación repercutirá en posicionamiento futuro.

---

<sup>51</sup> La idea es explícita en la Exposición de Motivos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española. En su apartado II.1, último párrafo se dice: "Y así, la necesidad de una Jurisdicción contencioso-administrativa eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública. ¡La afanosa persecución de lo nuevo nos lleva a olvidar lo fundamental!

Se propone que se consideren los principios que contienen las Leyes de Responsabilidades Administrativas para imponer en un primer momento sanciones por incumplimiento a requerimientos formulados a fin de obtener el inmediato cumplimiento de sentencias de amparo, pues si por asuntos que no cuentan con la majestad de una sentencia Constitucional, se imponen estas sanciones, las cuales son realmente temidas por los funcionarios públicos por sus implicaciones, resulta lógico que pueda acogerse ese sistema para cumplir las sentencias de amparo condenatorias de la Administración, pues “quien puede lo más, puede lo menos”.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala:

*“ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

...

*X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

*ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

...

*XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

*El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”*

Por tanto, puede observarse cómo es una obligación de los servidores públicos cumplir cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, por lo que máxime será cumplir una constitucional.

Estas medidas pueden llevar a allanar el camino de la ejecución de sentencias de amparo en contra de actos de la administración, atendiendo, como ya se ha mencionado, a las particulares y singulares características de los actos a complementar.

Pues para una abstención total que es el supuesto de procedencia del incidente de inejecución de sentencia, que implica prácticas ilegales, dolo, mala fe, etc, están las sanciones de destitución y consignación penal. No obstante, para conseguir con inmediatez el cumplimiento de la ejecutoria, imponiendo a cualquier autoridad realizar los actos de su competencia (por mínimos que sean) para cumplimentar el fallo protector en la forma y tiempo debidos, la sanción administrativa que influirá en la evaluación del servicio público del funcionario respectivo, es lo que se considera lo más eficaz.

### **3. Se debe determinar previa y categóricamente todos los elementos que permitan el cumplimiento de la ejecutoria.**

En el incidente de inejecución de sentencia 100/2004-1041, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por resolución de treinta y uno de enero de dos mil cinco, determinó reponer el procedimiento de ejecución en virtud de que consideró lo siguiente:

1. Que no se requirió a las autoridades directamente obligadas al cumplimiento para que acaten el fallo protector; esto es, a la autoridad que cuenta con facultades para dar cumplimiento al fallo protector, no verificando el Juez dicha circunstancia, ni recabando las pruebas necesarias para comprobar esta situación.
2. Independientemente de lo anterior, consideró que en el proceso constitucional contra leyes que fijan contribuciones a cargo de los particulares, además de las prevenciones de cumplimiento a las autoridades obligadas, es indispensable que se haga del conocimiento de tales autoridades los datos y los elementos suficientes para que, en ejercicio de sus facultades legales y en observancia de las disposiciones que rigen el procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, estén en condiciones de cumplir y cumplan enteramente el fallo protector. Lo que significa que si la aplicación de la norma declarada inconstitucional se llevó a cabo por particulares, en el caso por el quejoso o su patrón, porque estaban legalmente obligados a ello, y no por las autoridades hacendarias

obligadas al cumplimiento del amparo, resulta entonces que la parte quejosa es quien dispone del material probatorio que demuestre el entero del impuesto a su cargo.

3. Hizo hincapié en que el camino para el cumplimiento de las ejecutorias de amparo debe ser allanado completamente a fin de que las autoridades cumplan debidamente tales sentencias y deben tomarse las decisiones necesarias para ese efecto, porque el cumplimiento de los fallos federales en materia de amparo no puede quedar condicionado de ninguna forma.
4. Estimó que en caso de que no existan elementos suficientes en autos, el Juzgador debe requerir al quejoso los datos necesarios y suficientes para el efecto de que los ponga en conocimiento de la autoridad al momento en que le requiera el cumplimiento del fallo protector y así no tenga excusa alguna para acatar el fallo y restituir al quejoso en el goce de sus garantías individuales que resultaron violadas.
5. Determinó que una vez que se conozca fehacientemente qué autoridad debe dar cumplimiento al fallo protector, deberá remitírsele copia certificada de la ejecutoria y de cualquier información que le resulte necesaria para tal efecto, entre otros, los documentos en que consten la fecha de causación del tributo, el nombre del contribuyente y su registro federal de causantes, el monto o montos de las contribuciones que fueron objeto de la concesión del amparo, el nombre del patrón del contribuyente y la fecha en que enteró el impuestos y todos los demás que el juzgador estime pertinentes.

El precedente que antecede hace patente el interés de algunos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, en la problemática que representa la ejecución de una sentencia de amparo, y apoya la propuesta de este trabajo, consistente en que previo al inicio del procedimiento de ejecución debe estar fehacientemente determinada la autoridad facultada para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la sentencia de amparo y que ésta cuente con todos los elementos a efecto de que se encuentre en posibilidad de dar cumplimiento al fallo, sin que puede alegar pretexto o excusa alguna al respecto.

En la práctica una vez que una sentencia causa ejecutoria, normalmente se inicia inmediatamente el procedimiento de ejecución requiriendo a la autoridad condenada, quien si es rebelde, es requerida por conducto de su superior y superiores jerárquicos sucesivamente, hasta agotar el procedimiento, no obstante en una gran cantidad de asuntos siendo el mas nítido ejemplo asuntos fiscales, debe desentrañarse, indagarse de acuerdo a los elementos que se aporten o los informes de las responsables, qué autoridad efectivamente es competente para dar cumplimiento al fallo y los elementos necesarios respecto de la materia y forma del cumplimiento, siendo que esas actuaciones no pueden considerarse ya parte del procedimiento de ejecución, por existir incertidumbre respecto de los sujetos obligados y los actos a cumplimentar. En este punto puede pensarse que efectivamente no es así, pero en la práctica dichas actuaciones si lo son, en virtud de que no existe otro tipo de sanción para obligar a las autoridades, quejosos o terceros a dar cumplimiento a los requerimientos formulados para dichos efectos, estos últimos debido a que como se menciona, se realizan trámites para determinar la autoridad responsable y la materia y forma del cumplimiento, y en éstos tienen participación.

Pues para ello existen, inclusive, los incidentes innominados o de cumplimiento sustituto, que tienen como motivación establecer claramente las obligaciones y la forma de realización de éstas en acatamiento a la sentencia, previo a la instauración o continuación del procedimiento de ejecución, en virtud de que es una condición esencial conocer qué es lo que se debe realizar para en su caso resolver si se han incumplido o no las obligaciones impuestas.

Igual situación acontece respecto de los recursos de queja por defecto y exceso de la ejecutoria, pues en ellos se determinan los debidos alcances del fallo protector, y una vez que existe la resolución se inicia el procedimiento de ejecución.

Si no se realizan las acciones señaladas, la única consecuencia es la perdida de tiempo que implica la tramitación de un incidente de inejecución y lo innecesario de éste, dado que como pudimos advertirlo de los precedentes citados en el capítulo anterior son devueltos al Juez de Distrito para que subsane

deficiencias como requerir a un superior jerárquico, a una autoridad sustituta, a la autoridad competente, tramitar un incidente innominado, resolver recursos, etc; cuestiones que pueden y deben realizarse antes de llegar a este punto, contando con las facultades necesarias para ello.

Cuestión que es contraria a los criterios establecidos por nuestro Alto Tribunal, respecto de la trascendencia y orden público de la ejecución de los fallos por las autoridades responsables.

Lo anterior fundamenta la propuesta de establecer adicionalmente a la destitución penal y la consignación del funcionario responsable, otras sanciones que efectivamente resuelvan estos problemas, pues existe un sistema para obtener el cumplimiento de la ejecutoria, no obstante no figura un efectivo sistema de ejecución, es decir, un conjunto de medidas que se aplicarán en caso de la desobediencia de cualquier autoridad, quejoso o tercero, para realizar cualquier acto necesario o fundamental para la imposición del fallo protector.

Pues pensemos, qué pasa en la práctica cuando se requiere a una autoridad para que presente información necesaria para el cumplimiento de la ejecutoria y ésta se niega a hacerlo, no es una autoridad competente para dar cumplimiento a la ejecutoria, sino sólo debe aportar información, pero será requerida con los apercibimientos contenidos en la Ley de Amparo, es decir, será requerida por conducto de su superior jerárquico y sucesivos, y que tal si llega al supuesto de que se agotó el procedimiento y no ha cumplido dicho requerimiento, (si en puridad jurídica se aplicaran estrictamente los plazos establecidos en la Ley de Amparo se agotaría de forma muy rápida el procedimiento) entonces lo único que quedará por hacer es enviar el expediente para la substanciación de incidente de inejecución de sentencia, respecto del cual probablemente la responsable con el requerimiento del Superior dé cumplimiento, pero jurídicamente el incidente es improcedente, porque no es la materia del cumplimiento dicha cuestión y porque no es la autoridad facultada para ello, en contraposición con lo que establece el artículo 107 de la Ley de Amparo, que dice: *“Artículo 107. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes [105 y 106] se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas o procedimientos*

*ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución. ...”*

Igualmente sucede en el caso de los quejosos o terceros, regularmente se les apercibe con multa para que cumplieren los requerimientos formulados, pero alegando el orden público de la sentencia de amparo se aduce que la parte condenada es una autoridad y que no existe razón para que se fuerce a los particulares a actuar, pues quienes violan garantías individuales son aquéllas. De esta manera existe una gran especulación en la imposición o no de estas medidas, debido a la carencia de sustento legal al respecto.

Aunado a lo anterior lejos de existir precedentes que den soluciones a estos inconvenientes, si los hay en el sentido de que no deben imponerse multas a las autoridades responsables, en virtud de que dicha sanción no está establecida en el procedimiento de ejecución de la Ley de Amparo, ni tampoco multas a quejosos o terceros, pues la obligación única y exclusiva es de la autoridad condenada, en los plazos y forma establecidos en la ley de la materia, lo anterior dado al vacío legal que existe al respecto pues no existe qué interpretar.<sup>52</sup>

En estas condiciones, respecto de las autoridades, en los términos señalados en el punto anterior, se propone la imposición de sanciones administrativas; en relación con los quejosos, se propone presumir su falta de interés en el cumplimiento de la ejecutoria, considerando que el cumplimiento de una sentencia de amparo es una cuestión de interés público, que se traduce en que la sociedad está interesada en que se restituya el orden constitucional

---

<sup>52</sup> En el Incidente de Inejecución de Sentencia 229/1998-00, la Suprema Corte de Justicia determinó *“De ahí que, la sanción pecuniaria para el caso de no dar cumplimiento a la sentencia de amparo, apoyada en los artículos 104, 105, 111, 157 y 209, en relación con el artículo 3º bis de la Ley de Amparo, no contiene la hipótesis de multa en los términos que lo consigna el Juez de Distrito ... Por tanto, el apercibimiento, y por ende, la imposición de la multa recurridos, son incorrectos, pues el procedimiento de ejecución de sentencias debe ceñirse a lo establecido en el artículo 105 de la Ley de Amparo, que prevé los medios para darle cumplimiento a las mismas, y entre ellos, no contempla las multas.*

*Situación que de igual forma sucede en dar vista al Subprocurador de Averiguaciones Previas, de la Procuraduría General de la República, en relación a los hechos que pudieron ser constitutivos de los delitos que se cometen contra la administración de justicia, en términos del artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal, como incorrectamente lo determinó el Juez de Distrito, pues tampoco se encuentra previsto en el procedimiento de ejecución de sentencias, en término del artículo 105 de la Ley de Amparo.”*

quebrantado por una violación de garantías, es decir, tiene por objeto restablecer el orden constitucional y secundariamente favorecer a un particular, pues no tiene carácter económico ni prestacional de forma directa, sino constitucional. Lo anterior en correlación con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Amparo, ya que no se podría concluir el juicio, debido a que su cumplimiento se encontraría sujeto a que la parte quejosa realice o no las actuaciones requeridas durante un tiempo indefinido, lo cual escapa a toda lógica jurídica, siendo que son acciones que no pueden imputarse a las autoridades responsables.

Por lo que toca a los terceros se estima que no existe limitante alguna para imponer multas en términos del artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, ya que las medidas de apremio fueron previstas legalmente para aquellos casos en que existe interés público en que se cumplan las determinaciones judiciales.

#### **4. Flexibilidad de actuación de los Jueces de Distrito.**

La función jurisdiccional está constitucionalmente establecida para otorgar tutela judicial efectiva, por lo que el Juez tiene el derecho de ordenar a la administración que adopte las medidas precisas para garantizar el derecho o interés afectado, haciendo de esta forma efectiva la tutela sin que ello suponga usurpación de las funciones administrativas, ya que en gran parte de los casos prácticos deben realizarse acciones que sobrevienen al dictado de la resolución o que no están establecidos en ella.

El imponer en fase de ejecución medidas de dar, hacer o no hacer que resulten necesarias, aseguran la plena efectividad de lo resuelto. Es enteramente lícito y, además y sobre todo, constitucionalmente obligado por exigencias inherentes a la efectividad de la tutela judicial que la Norma Fundamental garantiza, incluir en el fallo estimatorio el reconocimiento de los derechos del recurrente indebidamente hollados por el acto anulado y **adoptar cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de su situación jurídica anterior.**

Precisar en abstracto qué medidas lo serán es sencillamente imposible, porque depende en cada caso del concreto contenido de la situación jurídica de que se trate, del modo en que haya sido alterada por el acto reclamado y del quantum de esa alteración, cuestiones todas ellas que no pueden concretarse a priori.

La mera anulación puede ser suficiente en muchos casos para restablecer la situación jurídica del recurrente; en otros, en cambio, no basta, como es obvio, ya que ese restablecimiento reclama necesariamente una compensación en dinero; en otros, en fin, requerirá la adopción por la Administración de medidas ulteriores que la sentencia no puede por sí misma adoptar, aunque sí fije el resultado al que han de orientarse, lo cual podrá plantear problemas de ejecución que el Tribunal sentenciador habrá de resolver en su momento en orden a asegurar la efectividad de la tutela otorgada.

Por tanto, dado que existen muchas formas y modalidades que se deben considerar en el procedimiento de ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, y en virtud de que es imposible regularlas de una forma concreta, se propone dotar al Juez Federal de la flexibilidad necesaria para formular requerimientos, conceder plazos, realizar apercibimientos y hacerlos efectivos, todo de acuerdo a las características de cada caso concreto.

En relación con la flexibilidad en cuestión de plazos, en la actualidad normativamente el Juez debe requerir dentro de plazos de veinticuatro horas el cumplimiento del fallo, plazo dentro del cual la autoridad debe acreditar el cumplimiento o que se encuentra en vías de ejecución. Así, este sistema es ajeno a la naturaleza de los actos que deben realizarse en materia administrativa, pues materialmente resulta imposible realizar la mayoría de los actos a cumplimentar en este plazo, siendo que no se especifica qué debe entenderse por vías de ejecución y el posterior trámite, así como los plazos que se pueden adoptar al respecto. Estas circunstancias en la práctica se disimulan, pues no se requiere a las responsables en dichos plazos, pero deben adecuadamente regularse, pues han surgido criterios e incluso resoluciones de responsabilidad dogmáticas que indican que debe requerirse en esos plazos, en los cuales no se

valoran todos los principios expuestos en este trabajo y se limitan a transcribir la letra expresa de la normatividad actual, sin interpretar que la propia ley reconoce lo expuesto al establecer *“cuando la naturaleza del acto lo permita”*. Cuestiones que ponen en una encrucijada al Juez de Amparo.

**Para que el Juez Federal se encuentre en posibilidad de satisfacer todos los requerimientos que implica la ejecución, debe contar tanto con la facultad de imponer medidas de ejecución, de acuerdo al particular caso concreto, como con la flexibilidad de no estar condicionado por plazos que no tienen correlación con la problemática que implica ejecutar una sentencia de amparo que estima pretensiones en contra de la Administración Pública, pues el objeto del sistema es que imponga sus propias determinaciones.**

## **5. Texto propuesto.**

### **Artículo 105.**

“...“

Respecto de sentencias que condenen a la Administración Pública, a efecto de allanar la materia y forma del cumplimiento y conseguir la inmediata realización de éste, el Juez de Distrito podrá imponer sanciones administrativas consistentes en amonestación privada o pública y sanciones económicas a los funcionarios responsables y a las autoridades que por sus facultades tengan participación en el cumplimiento; presumir la falta de interés de la parte quejosa en el cumplimiento de la ejecutoria, cuando ésta no colabore en los casos en que sea necesaria su participación; e imponer multas a terceros en términos de la legislación supletoria a la ley de la materia.

La amonestación privada, se impondrá a la autoridad que por razón de sus funciones deba solventar un requerimiento del Juez Federal, sin justificar su omisión.

La amonestación pública, se impondrá al funcionario responsable que no dé cumplimiento a lo requerido por el Juez Federal, luego de haber impuesto la amonestación privada, sin justificar su omisión.

La sanción económica, se impondrá al funcionario responsable que no dé cumplimiento a lo requerido por el Juez Federal, luego de haber sido impuestas las amonestaciones privadas y públicas, cada vez que sea requerido y sea omiso, sin justificar esta situación, hasta por tres veces.

El Juez de Distrito girará oficio a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades que tenga control respecto de la autoridad contumaz, para que quien resulte competente, imponga la sanción ordenada, ordene su ejecución y acredite dicho extremo ante el Juez Federal.

En caso de que las autoridades citadas tanto las que impongan la sanción como las que deban ejecutar ésta se nieguen a realizar lo ordenado por el Juez de Distrito se entablará en contra de ellas el procedimiento que puede culminar con una resolución que ordene su destitución y consignación ante el Juez Federal, sin condicionarse a trámite alguno ni procedimiento de instancia.

Igualmente, en caso de que las autoridades responsables no cumplimenten lo ordenado por el Juez Federal, aún impuestas las sanciones de referencia, por su evidente contumacia, se remitirá el expediente al Órgano Jurisdiccional que corresponda para la substanciación del incidente de inejecución de sentencia, y determinar la procedencia de las sanciones de destitución y consignación penal.

En esta materia rigen por regla general los plazos establecidos previamente para el cumplimiento de las sentencia de amparo, no obstante, los Jueces Federales de acuerdo a la naturaleza de los actos a cumplimentar, a los elementos que aporten las partes y los que obren en el expediente, tienen la facultad de establecer diversos plazos para cumplir lo resuelto de acuerdo al caso concreto.

*“.. si el Poder Judicial es la última barrera contra la arbitrariedad y esta cae justamente en el punto en que ella se hace ineficaz, es porque todo se ha perdido en el orden de las seguridades individuales deparadas por el orden jurídico..”*

*Couture.*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El proceso histórico de nuestro juicio de amparo ha sido arduo y elaborado, pues es una institución que nació en nuestro país, y que se ha formado a lo largo de los años con base en la realidad jurídica y la reforma normativa; así, no obstante que las sanciones de destitución y consignación penal se encuentran establecidas desde la Constitución publicada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, éstas no contaban con la formulación jurídica suficiente para ser aplicadas, pues el sistema original previsto en la norma fundamental coartaba la discrecionalidad de la Suprema Corte de Justicia para tomar en cuenta, además de los elementos objetivos consistentes en la existencia de la repetición del acto reclamado o la evasión de la sentencia de amparo, otros elementos que le permitieran evaluar y decidir cómo proceder en contra de las autoridades responsables en los casos de incumplimiento a las ejecutorias de garantías, lo que indudablemente provocaba la ausencia de aplicación de dichas sanciones, debido a la naturaleza de dichas medidas de apremio constitucionales tan drásticas y trascendentales, en la medida que repercuten hasta el ámbito de la responsabilidad penal de las responsables, sanciones que a la luz de la Constitución no era posible imponerse únicamente en base a elementos objetivos.

Este sistema fue superado mediante decreto de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en el que se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de evaluar si el incumplimiento a un mandato de amparo es excusable o no, de lo que depende en la actualidad, la imposición o no de las sanciones citadas; no obstante lo anterior, esta reforma quedó condicionada en cuanto a su vigencia, en la misma fecha en que entraran en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, lo cual se verificó mediante decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil uno.

En consecuencia, sorprendentemente, el tema de la aplicación de las medidas de apremio constitucionales mencionadas es relativamente nuevo, pues aunque están establecidas desde el año de mil novecientos diecisiete, no se disponía de los requisitos necesarios para su aplicación, ya que desde la entrada en vigor de las prevenciones referidas, se permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la excusabilidad o inexcusabilidad del incumplimiento de un mandato constitucional previamente a la imposición de las sanciones correspondientes.

**SEGUNDA.** El objeto del Sistema Constitucional de Derecho es la garantía, la cual consiste en asegurar o garantizar en todo momento la centralidad de la persona y de sus derechos e intereses y la subordinación de los poderes de gobierno a los límites establecidos en la Constitución. A esta función de Estado se le denomina función de garantía, y está encomendada en nuestro sistema jurídico al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, pues la ejecución de las resoluciones en él dictadas constituye el vínculo impuesto a las autoridades en tutela de los derechos consagrados en la Constitución Federal, es decir, sujeta la actuación de los Poderes de Gobierno a lo establecido en la ley fundamental e instrumenta su funcionamiento al respeto de los derechos garantizados al gobernado, corrigiendo con ello las desviaciones que entre la realidad y el campo normativo se presentan, todo ello funcionalmente orientado a la efectividad del enunciado normativo que reconoce un derecho, es decir, a la efectividad de la Constitución misma.

**TERCERA.-** La enorme dificultad para ejecutar las sentencias que estiman pretensiones contra la Administración es abrumadora, en virtud de la materia propia de los actos a cumplimentar, ya que los actos de la Administración Pública representan la decisión e implementación de numerosas políticas con un elevado grado de repercusión sobre los ciudadanos, por lo que la materia del cumplimiento adquiere una mayor complejidad dadas las muy variadas opciones de actuación de la administración y el carácter político electoral de la Administración Pública, que trae como consecuencia que se presente una mayor incidencia de intereses particulares o sectoriales no generalizables, tendente a la actuación libre o autónoma y a la mayor propensión a la desviación respecto de las determinaciones jurídicas que le afectan.

**CUARTA.-** La eficacia de una norma se configura como la posibilidad de que ésta se aplique, esto es, que dicha norma cuente con capacidad para producir efectos jurídicos, que el legislador la haya dotado de todos los elementos para ello, y a su vez, la medida o frecuencia en que ésta se aplica, alcanzando con dicha aplicación (traducida en ocasionar a los destinatarios los efectos previstos para el caso de incumplimiento) los objetivos previamente fijados como metas; así, el sistema de ejecución de sentencias que estiman pretensiones en contra de la administración pública, no cumple lo que de él exige la Constitución. Lo anterior es así, pues no se satisface a conformidad el derecho a una tutela judicial efectiva, que para ser realmente tal debe, como es lógico, restablecer en su integridad y de forma inmediata el statu quo indebidamente alterado por el acto reclamado, dotando al sistema de ejecución de todos los elementos necesarios para ello, por lo que el actual sistema de ejecución debe contar con medidas intermedias que permitan resolver problemas concretos que se presentan en el transcurso de la ejecución, es decir, que permitan allanar el camino de ésta, como lo es requerir acciones a una autoridad que directamente no está facultada para dar cumplimiento al fallo protector y en forma general allegarse de todos los elementos que permitan la ejecución, pues en ningún momento los sujetos rebeldes a los requerimientos formulados en este sentido, estarán en los supuestos requeridos para la procedencia del incidente de inejecución de sentencia y no existirán otras

medidas, remedios o sanciones que puedan respaldar los requerimientos formulados al respecto en caso de incumplimiento.

Esa carencia normativa atrofia innecesariamente las acciones relativas a la ejecución de la sentencia, deteriorando de esta forma el sistema establecido, al no ser una práctica regular imponer las sanciones previstas en la Constitución, menoscabando con ello el cumplimiento y respeto de las sentencias protectoras, y produciendo la ineficacia del sistema, al no disponer de formulación suficiente para su aplicación.

Esta situación repercute en la independencia y legitimidad de actuación del Poder Judicial Federal, pues sólo será independiente y legítima en la medida en que esté ordenada a la realización de las funciones que le viene atribuidas en los textos constitucionales y en el contexto del Estado Constitucional de derecho.

Igualmente repercute en la consolidación del Estado Constitucional de derecho, en beneficio de un ordenamiento totalmente impregnado por las normas constitucionales, esto es una Constitución extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, invadente), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales, obligando a su respeto a todas las autoridades del país.

**QUINTA.-** Aunado a la sanción ya establecida, la creación de una regulación específica en materia administrativa que permita allanar los obstáculos para lograr el cumplimiento y obtener de forma inmediata el resultado buscado por el legislador, logrará la eficacia de las sentencias estimatorias en contra de la Administración, ya que quedará categóricamente claro que las penas, sanciones o remedios instaurados para el caso de que la autoridad no acate voluntariamente el fallo protector, tienen precisamente como objetivo primario obtener o imponer el cumplimiento de la sentencia, materializar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, y en segunda instancia, que las medidas tan trascendentales respecto del funcionario público como lo es su destitución y consignación penal, se impondrán en vista de las importantes consideraciones que se deben ponderar para su imposición y el caso concreto. Estas medidas pueden llevar a allanar el camino de la ejecución de sentencias de amparo en contra de actos de la administración,

atendiendo, como ya se ha mencionado, a las particulares y singulares características de los actos a cumplimentar, pues si bien es cierto existe un sistema para obtener el cumplimiento de la ejecutoria, no figura un efectivo sistema de ejecución, es decir, un conjunto de medidas que se aplicarán en caso de la desobediencia de cualquier autoridad, quejoso o tercero, para realizar cualquier acto necesario o fundamental para la imposición del fallo protector.

**SEXTA.-** En la actualidad normativamente el Juez debe requerir dentro de plazos de veinticuatro horas el cumplimiento del fallo, plazo dentro del cual la autoridad debe acreditar el cumplimiento o que se encuentra en vías de ejecución. Este sistema es ajeno a la naturaleza de los actos que deben realizarse en materia administrativa, dado que materialmente resulta imposible realizar la mayoría de los actos a cumplimentar en este plazo, siendo que no se especifica qué debe entenderse por vías de ejecución y el posterior trámite, así como los plazos que se pueden adoptar al respecto. Estas circunstancias en la práctica se disimulan, pues no se requiere a las responsables en dichos plazos, pero deben adecuadamente regularse, pues han surgido criterios e incluso resoluciones de responsabilidad dogmáticas que indican que debe requerirse en esos plazos, en los cuales no se valoran todos los principios expuestos en este trabajo y se limitan a transcribir la letra expresa de la normatividad actual, sin interpretar que la propia ley reconoce lo expuesto al establecer *“cuando la naturaleza del acto lo permita”*.

**SÉPTIMA.-** Para que el Juez Federal se encuentre en posibilidad de satisfacer todos los requerimientos que implica la ejecución, debe contar tanto con la facultad de imponer medidas de ejecución, de acuerdo al particular caso concreto, como con la flexibilidad de no estar condicionado por plazos que no tienen correlación con la problemática que implica ejecutar una sentencia de amparo que estima pretensiones en contra de la Administración Pública, pues el objeto del sistema es que imponga sus propias determinaciones

Es indudable que esto no puede conseguirse con la simple enunciación del debido cumplimiento, sino que es necesario garantizar, asegurar que realmente se va realizar, contando para ello con medidas adecuadas y suficientes para ello.

Negar la posibilidad de derivación –que no creación- judicial de pautas jurídicas ad hoc ante un supuesto de ineficacia de derechos fundamentales tendría como consecuencia el vaciamiento de las normas constitucionales referidas a estos derechos a partir del momento en que falten las reglas legales que los hagan eficaces, con lo que, además quedaría en entredicho la supremacía constitucional que caracteriza a nuestro modelo de Estado.

No es que los derechos sean elementos objetivos o normativos que exijan efectividad, es la maximación de la garantía, la centralidad de la persona y la vinculación de los poderes a las exigencias y derechos derivadas de ésta la que resulta vulnerada.

**OCTAVA.** Previo al inicio del procedimiento de ejecución debe estar fehacientemente determinada la autoridad facultada para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la sentencia de amparo y que ésta cuente con todos los elementos a efecto de que se encuentre en posibilidad de dar cumplimiento al fallo, sin que pueda alegar pretexto o excusa alguna al respecto, pudiendo inclusive, detenerse el procedimiento de ejecución si ya ha sido iniciado y reiniciarse éste, a partir de que se encuentre allanado el camino de la ejecución.

**BIBLIOGRAFÍA.**

1. Aragón Reyes, Manuel. **Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control.** Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999, p.p. 148.
2. Barnes Vazquez, Javier. **La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado.** Madrid, Civitas, 1993, p. 113 y 114.
3. Beltran de Felipe, Miguel. **El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración,** Madrid, Civitas, 1995, p.p. 509.
4. Beladiez Rojo, Margarita. **Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos.** Madrid, Tecnos, 1997, p.p. 273.
5. Bidart Campos, Germán J. **El derecho de la Constitución y su fuerza normativa.** México, UNAM-IIJ. 2003, p.p. 339.
6. Carbonell Miguel. Compilación. **Neoconstitucionalismo (s).** Madrid, Trotta, 2003, p.p. 285.
7. Cossío, José Ramón, Perez de Acha, Luis M, (compiladores). **La Defensa de la Constitución,** Fontamara, 2003, p.p. 158.
8. Da Silva, José Alfonso. **Aplicabilidad de las normas constitucionales.** México, UNAM.IIJ. 2003, p.
9. **Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VIII.** México, UNAM-Porrúa, 2002, p.p. 874.
10. Ferrajoli, Luigi. **El garantismo y la filosofía del derecho.** Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000, p.p. 197.
11. -----, **Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil.** Tercera Edición, España, Trotta, 2002, p.p. 180.
12. -----, **Derecho y razón. Teoría del garantismo penal.** Sexta Edición, España, Trotta, 2004, p.p. 1019.
13. Galeana Patricia (compiladora). **México y sus constituciones.** Segunda Edición, México, FCE, 2003, p.p. 454.
14. García de Enterría, Eduardo. **Hacia una Nueva Justicia Administrativa,** Segunda Edición, Madrid, Civitas, 1992, p.p. 238.

15. González Oropeza Manuel. ***El Primer Juicio de Amparo sustanciado en México***. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, VIII-1996, p. 157 a 165.
16. Gutiérrez de Velasco, José Ignacio, (selección). ***Los Derechos Humanos***, México, Milenio, 2000, p.p. 117.
17. Häberle, Peter. ***El Estado constitucional***. México, UNAM-IIJ, 2003, p.p. 339.
18. Hierro, Liborio. ***La eficacia de las normas jurídicas***. Barcelona, Ariel, 2003, p.p. 239.
19. Jiménez Campo, Javier. ***Derechos fundamentales. Concepto y garantías***. Madrid, Trotta, 1999, p.p. 132.
20. Lucero Espinosa, Manuel. ***Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal***, Séptima Edición, México, Porrúa, 2002, p.p. 299.
21. Margáin Manautou, Emilio. ***De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad***, Décimo Edición, México, Porrúa, 2001, p.p. 479.
22. Martínez de Pison Aparicio, Iñigo. ***La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo***, Madrid, Civitas, 1999, p.p. 197.
23. Nova Covarrubias, Ana Bertha. ***La Justicia entre los Griegos***. México, UNAM, 2002, p.p. 78.
24. Nava Negrete, Alfonso, et. al. (coordinadores). ***Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica***, México, Fundap, 2002, p.p. 302.
25. Noriega Alfonso, ***Lecciones de Amparo, Tomo II***, Séptima Edición, México, Porrúa, 2002, p.p. 1249.
26. Peña Freire, Antonio Manuel. ***La garantía en el Estado Constitucional de Derecho***, Madrid, Trotta, 1997, p.p. 303.
27. Pont Mestres, Magin, et al. ***El Contribuyente ante las anomalías en la actividad de la Administración Tributaria***. Pamplona, Aranzadi, 1994, p.p. 196.
28. Reyes Tayabas, Jorge. ***Derecho Constitucional aplicado a la Especialización en Amparo***. Quinta edición, México, D.F, Themis, 2000, p.p. 345.
29. Santiago Tawil, Guido. ***La Responsabilidad del Estado y de los***

- Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia***, 2. edición, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. p. 225.
30. Serrano, José Luis. ***Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica***. Madrid, Trotta, 1999, p.p. 130.
31. Suprema Corte de Justicia de la Nación. ***Historia del Amparo en México***, Tomo I a VI, México, SCJN, 2000, p.p. 327.
32. ***100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***, Segunda Edición, México, Poder Judicial de la Federación, 2000, p.p. 245.
33. Martínez Morales, Rafael I. ***Glosario Jurídico Administrativo***. México, IURE, 2004, p.p. 151.
34. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
35. *Ley de Amparo*.
36. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.
37. *Ius 2004*.
38. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*.
39. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
40. [www.cjf.gob.mx](http://www.cjf.gob.mx)