



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ASPECTO PECUNIARIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MALTOS MITRE JUAN CARLOS

ASESOR: LIC. CESAR GARIZURIETA VEGA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación Discontinua

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MALTOS MITRE JUAN CARLOS**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ASPECTO PECUNIARIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO"**, bajo la dirección del suscrito y de el Lic. César Garizurieta Vega, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Garizurieta Vega, en oficio de fecha 15 de noviembre de 2001, y el Lic. Eliseo Muro Ruiz, mediante dictamen del 7 de diciembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. el día 14 de 2001.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM.

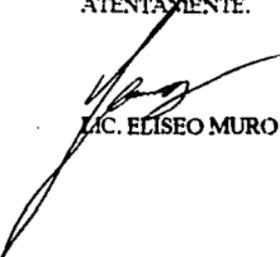
México, D.F. 07 de diciembre de 2001

He de agradecer la distinción de su parte y del Seminario a su digno cargo, la encomienda para la revisión de la tesis de MALTOS MITRE JUAN CARLOS, sobre "ASPECTO PECUNIARIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO", que para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La investigación de Maltos Mitre, de acuerdo con los parámetros metodológicos de ese H. Seminario y de la Metodología Jurídica, sí reúne los requisitos al respecto, puesto que su estructura cuenta con un planteamiento del problema que se traduce en hipótesis a desarrollar en el capitulo, para concluir con una serie de propuestas. Todo esto es acorde con lo planteado al inicio de su proyecto de investigación.

Por lo anterior, de no haber inconveniente, se proceda a los trámites consecuentes para lograr el cometido de Maltos Mitre, el de obtener el título de Licenciado en Derecho en nuestra insigne facultad, que enaltecerán a nuestra máxima casa de estudios al servicio de nuestro país.

ATENTAMENTE.



LIC. ELISEO MURO RUIZ.



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

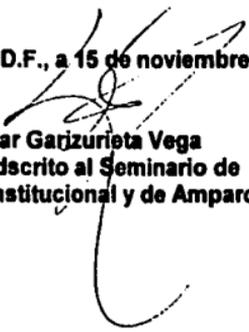
He asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "Aspecto Pecuniario de las Garantías Individuales en la Ejecución de las Sentencias de Amparo", elaborada por el alumno Juan Carlos Maltos Mitre.

La tesis de referencia denota una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación y jurisprudencia expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, D.F., a 15 de noviembre de 2001.



**Lic. César Garzurieta Vega
Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo**

A MAMIANITA:

*Porque los logros y las metas cumplidas
siempre tienen un origen que los encamina;
tú y mi papi Rafael son ese principio sólido
que ha trascendido.*

A MI MADRE:

VIRGINIA E. MITRE PONCE

*Por haber infundido en mí
un espíritu de superación constante.
Porque el amor y la dedicación de su vida
se ha reflejado en los buenos pasos de la mía.*

A MI PADRE:

JUAN FRANCISCO MALTOS ROMO

*Ojalá estuvieras con nosotros y pudieras compartir
este logro.*

INDICE

CAPÍTULO I. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1.1 La justicia constitucional.	1
1.2 Las garantías constitucionales y la justicia constitucional.	19
1.3 Las facultades de investigación	22
1.4 El <i>Ómbudsman</i>	27
1.5 La controversia constitucional	30
1.6 La acción de inconstitucionalidad	37
1.7 El juicio de amparo	38

CAPÍTULO II. LA ACCIÓN DE AMPARO

2.1 Naturaleza jurídica de la acción de amparo.	44
2.2 Las partes en el juicio de amparo.	48
Quejoso	49
Autoridad responsable.	54
Autoridades <i>de iure</i> y <i>de facto</i>	58
Tercero perjudicado.	60
Ministerio Público de la Federación	60
2.3 PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO	62
Principio de relatividad	62
Principio de instancia de parte agraviada	64
Principio de estricto derecho	64
Principio de prosecución judicial	67

CAPÍTULO III. AMPARO INDIRECTO

3.1 Requisitos de la demanda	73
Requisitos de forma	74
Requisitos de fondo	75
3.2 Pruebas en el juicio de amparo	80
Documental pública y privada.	80
Testimonial	82
Inspección Judicial	83
Pericial	84
Confesional	85
3.3 Audiencia constitucional	86

CAPÍTULO IV. LAS SENTENCIAS Y SU CUMPLIMIENTO

4.1 Concepto de sentencia	87
4.2 Clasificación de las sentencias	93

4.3 Requisitos de las sentencias.	99
4.4 Principios que deben seguir las sentencias de amparo	107
4.5 Sentidos en los que se puede fallar	115
Sobresimiento en el juicio.	115
Negativa del amparo.	128
Concesión del amparo.	129
4.6 Procedimiento de requerimiento de cumplimiento.	141
Incidente de Inejecución de sentencia.	151
Denuncia de repetición del acto reclamado.	166
Incidente de inconformidad.	174
Recurso de queja	182

CAPÍTULO V. EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO COMO MEDIO DE RESTITUCIÓN DE GARANTÍAS DEL GOBERNADO.

5.1 La necesidad de su existencia.	192
5.2 Garantías susceptibles de ser cuantificadas en dinero.	197
5.3 La necesidad de la tramitación del incidente calculando un monto indemnizatorio.	233

<i>CONCLUSIONES</i>	253
----------------------------	------------

<i>BIBLIOGRAFÍA.</i>	257
-----------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad, trazar un camino susceptible de ser recorrido en la evolución del juicio de amparo, en el campo de la ejecución de las sentencias; es el planteamiento de la posibilidad de que en el cumplimiento de las sentencias de amparo, en su forma subsidiaria, se incluya una indemnización que el retardo negligente o doloso le hubiere causado al gobernado.

Se pretende en primer término, ubicar el juicio de amparo dentro de los instrumentos de protección constitucional; esto es, identificarlo y distinguirlo de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la figura del *Ómbudsman* como institución protectora de los derechos fundamentales del gobernado; precisar sus características e identificar cada uno de ellos y distinguir los sujetos legitimados para su ejercicio.

Se expone la naturaleza jurídica de la acción de amparo como instancia proyectiva, las partes que intervienen en el proceso y los principios que rigen en el mismo. Se enuncian los requisitos legales para la promoción del amparo indirecto, ya que exclusivamente es el juicio, denominado también biinstancial, el que admite el trámite del incidente que constituye el objeto de examen del presente trabajo.

En el cuarto capítulo, se presenta el contexto en el que se desarrolla el planteamiento principal, esto es, las sentencias del juicio de amparo; se examina

su concepto y clasificación; los requisitos y principios que deben observar los jueces para su emisión; se analiza el sobreseimiento y la negativa del amparo como formas en las que se puede resolver el juicio y se destaca, desde luego, la concesión de la protección de la Justicia Federal.

Se examina brevemente además, el procedimiento que el juez de amparo debe seguir para requerir el cumplimiento de la ejecutoria y se analizan los medios que el quejoso tiene a su alcance, para lograr la efectiva restitución de garantías individuales en su esfera de derechos; esto es, se aborda el estudio del incidente de inejecución de sentencia, de la queja por defecto en el cumplimiento, del incidente de inconformidad y la denuncia de repetición del acto reclamado.

Una vez centrado el tema del cumplimiento de las sentencias, se realiza un esbozo histórico del nacimiento y la evolución del incidente de cumplimiento sustituto; desde su creación en mil novecientos ochenta, hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo del dos mil uno, en la que se sustancialmente se consideró la necesidad de su apertura oficiosa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se examina la exposición de motivos que el legislador tomo en consideración para su creación y de acuerdo con su evolución y se plantea la hipótesis de cuantificación de los daños que la negligencia de la autoridad responsable hubiere causado.

CAPÍTULO I. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1.1 La justicia constitucional. 1.2 Las garantías constitucionales y la justicia constitucional. 1.3 Las facultades de investigación. 1.4 El Ómbudsmán. 1.5 La controversia constitucional 1.6 La acción de inconstitucionalidad 1.7 El juicio de amparo.

La justicia constitucional.

La justicia constitucional es la aproximación entre la Constitución material entendida como la realidad fáctica *hic et nunc* y la Constitución formal como documento político solemne; se integra por los instrumentos jurídico-procesales establecidos con el objeto de preservar la normativa constitucional, prevenir su transgresión, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo de las disposiciones constitucionales para adaptarlas a la realidad social.

La justicia constitucional es dinámica, en razón de la acelerada época de cambios constantes que impera en la sociedad mexicana, porque no obstante que su objeto es la conservación de la Constitución, es también su evolución y congruencia con el mundo fáctico, lo que evita que el documento político se convierta en una fórmula semántica; implica además un sistema de principios e instituciones que prevé la propia Constitución Federal y que se encaminan a imponer el principio de supremacía constitucional.

La protección constitucional o defensa de la Constitución, como fin de la justicia constitucional, previene instrumentos de carácter político y de técnica estrictamente jurídica que se canalizan, a través de normas fundamentales de naturaleza suprema,

con la finalidad de limitar el ejercicio del poder público y lograr su armonía al ser ejercido por cualquier órgano revestido de potestad y correlativamente proteger los derechos fundamentales que toda persona tiene reconocidos o consagrados por la propia norma suprema.

La supremacía constitucional es el principio de todo sistema jurídico, porque la Constitución es la única ley que no tiene base legal y se nutre por circunstancias históricas, sociológicas, políticas y económicas; Fernando Lasalle en su obra *¿Qué es la constitución?*¹ - la que se desarrolla en la época del rey Friedrich Wilhelm III de Prusia en que era vigente la promesa para otorgar a su país una Constitución una vez que se hubiera expulsado de su país a Napoleón- indica que los problemas constitucionales no son de derecho, sino de poder, indicando que *"...la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de Poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas sino cuando dan expresión fiel a los factores de Poder imperantes en la realidad social"*; por su parte, Carl Schmitt en su obra *"Teoría de la Constitución"*², señala que la Constitución en sentido absoluto es unidad como punto de convergencia del orden social, es un *status* de unidad y ordenación, es una forma de gobierno que afecta a toda la comunidad, es fuerza y energía como resultado de los intereses contrapuestos que a diario conforman la unidad política; en sentido relativo, indica el autor, significa la ley constitucional; en sentido positivo, es la decisión política del titular del poder constituyente y en sentido ideal son los

¹ Lasalle, Fernando, *¿Qué es la Constitución?*, Edit Colofón. México, 1997.

² Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1992

diferentes idearios que sostienen los partidos políticos, es la invitación a cambios en la estructura política de una sociedad y a reformas constitucionales.

Hans Kelsen por su parte, identifica dos sentidos del vocablo "constitución", el lógico-jurídico en el que precisa que no es una norma de derecho positivo, porque no fue creada conforme un procedimiento jurídico-legislativo; que es válida si el orden jurídico es eficaz, si tiene efectividad práctica y goza de legitimación popular; es la necesidad de un supuesto unitario que fundamente, subordine y dé validez a todo el orden jurídico; y el sentido positivo, donde el término implica la regulación de la creación de normas jurídicas generales, la división de competencias y la relación de los hombres con el poder a través de los derechos fundamentales.

Jorge Carpizo Mc Gregor, al presentar en 1985 la primera edición de la Constitución comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al respecto, indicó:

"La Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vista: Aristóteles la concibió como realidad, como organización y como *lege ferenda* (ley por hacer); Lasalle, la definió como la suma de los factores reales de poder de una Nación; Schmitt, como las decisiones políticas fundamentales del titular del poder constituyente; Heller, como un ser al cuál dan forma las normas; André Hauriou, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos; Vanossi, como el conjunto de reglas del juego político.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran. Es decir, la Constitución no es sólo un ser o únicamente un deber ser, sino qué es un ser deber-ser.

Ciertamente, la realidad determina a la norma, pero a su vez ésta influye claramente en la realidad. La Constitución real es una perpetua adecuación entre la Constitución escrita y la realidad, y ésta realidad es limitada y encausada por la norma fundamental de ese orden jurídico.

Al leer y estudiar una Constitución, nos adentramos en el corazón y la columna vertebral de un pueblo: qué es realmente, porqué es así, cómo ha llegado a

configurarse en esta forma, cuáles son sus proyectos aun incumplidos. Una Constitución plasma la evolución jurídico-política de una Nación. Una Constitución nos indica la organización que el pueblo se ha fijado, y los principios más importantes que configuran su forma de ser y de actuar. La Constitución nos otorga las reglas del comportamiento político de gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y, por tanto, el aseguramiento de los derechos intrínsecos de los hombres: los derechos que los hombres tenemos sobre y por encima del Estado.

La Constitución es también y primordialmente una norma; nada menos ni nada más que la norma primera, la de mayor jerarquía, la suprema, la norma por la cual se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico.

La realidad, el ser político y social y su evolución quedan encuadrados en una norma suprema que contiene múltiples garantías para que el hombre político y social pueda llevar realmente una existencia política y social. De aquí la importancia de que todos conozcamos bien nuestra Constitución. De aquí qué sepamos comprenderla y amarla. Ella representa a México; por eso, representa lo que hemos sido, lo que somos, lo que deseamos ser.

Nuestra Constitución ha alcanzado 68 años de vigencia. Durante estas casi siete décadas ha sido reformada en muchas ocasiones. Algunas de las enmiendas, de singular importancia, han ido desarrollando las bases del estado social, de derecho que el Constituyente de Querétaro apenas pudo vislumbrar.

La Constitución se ha reformado para irse adecuando a la dinámica realidad de la Nación y, de esta manera, conservar el proyecto esencial que se escribió en Querétaro, aunque no podemos negar que a veces ha sido reformada en forma inútil o innecesaria.

Detrás de cada una de las palabras de la Constitución se encuentra nuestra historia nacional; en cada una se inscriben las reglas del hacer político mexicano, y nuestro proyecto de vida colectiva; en cada una se reflejan nuestros anhelos y aspiraciones; en cada una están escritas las garantías y los procedimientos para hacer efectivas las facultades que señala y fortalecer así nuestro estado de derecho; en cada una de ellas está lo que México es y debe ser".

Ahora bien, de acuerdo con la clasificación de las leyes en los Estados federales, la Constitución aparece en la cúspide de la pirámide del sistema jurídico, no solamente por una ubicación de jerarquía en relación con las normas secundarias que de ella dependen, sino también porque constituye la fuente de distribución de competencias de los órdenes federal y locales, determinándose así la unidad jurídica mediante lo que ha sido denominado como el "orden total", con independencia del carácter formal o consuetudinario de la norma primaria.

Para los efectos de la justicia constitucional, es fundamental la identificación del ámbito material de validez de la norma, pues tanto la Constitución como la ley federal tienen un mismo campo de validez espacial, por ser ambas aplicables a todo el territorio del Estado; la primera, por ser la que regula la asignación de atribuciones legislativas de la Federación, condiciona a ésta a seguir las prevenciones que aparecen en el orden jurídico primario. De esta manera, los diferentes órdenes jurídicos del Estado federal generan funciones cuyo ejercicio corresponde a los poderes asignados a cada uno de ellos; al federal aquéllas que le están expresamente reservadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a su artículo 124 y a los locales por exclusión, todas aquéllas que no están reservadas a la federación de acuerdo con el citado numeral constitucional, caso contrario sucede con el Distrito Federal, el que por razón de la reforma de 1996 tiene todas aquellas facultades que expresamente le concede la Constitución y la Federación todas las demás; de lo que se advierte la existencia de un tercer orden en el Estado federal que delimita a los anteriores; el constitucional, al que se le adscriben funciones que no pueden ser ejercidas por los otros dos, pues ello implicaría modificaciones a su división de competencias y ámbitos de validez. Así, la actividad de creación, reforma, interpretación, aplicación y control de las disposiciones del orden jurídico total serán entendidas como funciones de carácter constitucional o adscritas a dicho orden; esta clasificación resulta importante por cuanto identifica la naturaleza de la indemnización que se propone dentro del juicio de amparo.

El control de la constitucionalidad es una función del Estado que debe ser adscrita al orden constitucional y no alguno de los órdenes subordinados a propia Constitución; existen diversas formas para consagrar el sistema mediante el cual los ordenamientos secundarios deben adecuarse a los designios constitucionales. Así, el establecimiento de los medios de control ha girado en torno a las dos principales tradiciones jurídicas existentes; el Common Law, en el que se ubica el primer antecedente del control constitucional de tipo judicial, encargándose a uno o varios tribunales la tarea de velar por la supremacía constitucional; y por otro lado, la tradición romano-canónica a la que pertenece Francia, país en el que surge el primer antecedente del control constitucional de tipo político,¹ asignándose a uno o varios órganos ya existentes del Estado, o a uno creado *ex profeso*, la tarea de defender la supremacía de la Constitución.

Existen dos clases de control constitucional; el de tipo jurisdiccional cuyas características implican que la petición de control (acción) pueda realizarse por el directamente afectado con la norma secundaria, la que se substanciará mediante un procedimiento de carácter contencioso, donde el órgano jurisdiccional resolverá sobre la inaplicación de la ley por su contravención a la Constitución, decisión que por la concreción que revisten las sentencias, en forma general sólo comprenderá la situación

¹ Respecto del control judicial, es Inglaterra donde se encuentra su primer antecedente en el *habeas corpus subiciendum*, que se consagra por primera vez en un documento llamada Carta Magna -15 de junio de 1215-, cuyo numeral 39 enunció: "*Ningún hombre libre será prendido o encarcelado o desposeído de sus bienes o proscrito o desterrado o de cualquier otro modo castigado, ni iremos nos sobre él ni mandaremos contra él, sino previo el juicio legal de sus pares o en virtud de la ley del país*". En relación con el control político iniciado por Francia resalta la figura de Sieyès, quién propusiera la creación de un *Jurie constitutionnaire*, proyecto llevado a la práctica del constitucionalismo francés en la Constitución del año VIII en la época de Napoleón que adoptaría el nombre de "Senado Conservador", modelo que sería tomado después en México por las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, mediante la creación del Supremo Poder Conservador. Cfr. Néstor Pedro Sagües, "*Derecho Procesal Constitucional*", 2ª edición, Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, página 19.

jurídica específica sometida a juicio y el control de tipo político que es iniciado por un órgano estatal con la finalidad de que se declare la oposición de la ley o acto que se considera contrario a la ley fundamental, sin que ante el órgano de control se ventile procedimiento contencioso entre el órgano peticionario y quien emitió el acto denunciado y por lo general, la decisión sobre constitucionalidad tiene efectos generales.⁴

Es oportuno, con el objeto de analizar el ejercicio de los medios de control constitucional de tipo político y jurisdiccional y tomando como objeto de examen el ejercicio de la función legislativa, referir la polémica suscitada entre Hans Kelsen y Carl Schmitt, en la que los argumentos formulados por éste parten de la premisa de que la labor desplegada por el órgano judicial al confrontar una ley con la Constitución sería una *"interpretación auténtica"*, y *"toda instancia que pone fuera de duda y resuelve auténticamente el contenido dudoso de una ley, realiza, de manera efectiva, una misión de legislador. Y si resuelve de modo indudable el contenido dudoso de una ley formulada en la Constitución, procede como legislador constitucional"*.⁵ En consecuencia, la decisión tomada por dicho órgano no será, lógicamente, jurisdiccional, sino netamente política, por lo que esa labor de control debe ser llevada a cabo por un órgano de esa naturaleza, siendo idóneo el Jefe del Estado, porque aún cuando el tribunal actúe conforme a los formalismos jurídicos, siempre obra como un órgano político, con el riesgo concomitante de la politización de la justicia, sin dejar de apreciar la ficción con la que se invisten las decisiones políticas como jurídicas.

⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio, *"El Juicio de Amparo"*, Edit. Porrúa S.A. de C.V., sexta edición, México, página 160.

⁵ ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. *"Justicia Constitucional y Control Preventivo"*, León: Universidad, Secretariado de Publicaciones, España, 1995, p.52

Por su parte, Kelsen afirma que el carácter político de la materia sobre la que decide el juez constitucional, no es suficiente para negar su carácter jurisdiccional, que no puede limitarse a la simple aplicación de la ley, en contraposición con asignar en exclusiva a la legislación el carácter de creación del derecho, pues entre la ley y la sentencia judicial no hay diferencia cualitativa sino cuantitativa; destaca que tanto el legislativo como el jurisdiccional son actos de poder, pues ambos producen derechos, de lo que resulta que la sentencia no deja de ser un acto de jurisdicción por decidir respecto de la aplicabilidad o no de una ley, al valorar su contrariedad con la Norma Suprema:

*"es decir, [...] la decisión no sólo está limitada a la función legislativa, sino que también forma parte del contenido de la función jurisdiccional, por lo que no puede estar ausente de ella el carácter político... podrá discutirse la oportunidad de una institución como el Tribunal constitucional de las leyes, y las ventajas e inconvenientes de que ese control sea confiado a dicha institución. Pero, en cualquier caso parece claro que, desde el punto de vista de la independencia y la neutralidad, no presenta ninguna ventaja el que, como proponía Schmitt, la función de control la ejerza el Jefe de Estado. La historia nos muestra que la solución que ofrece Schmitt no es mejor que aquella que critica. Si es inevitable que alguien controle la constitucionalidad de las leyes, mejor será que esa labor no la lleven a cabo órganos que sean juez y parte en las decisiones"*⁶

El carácter político es inherente a cualquier conflicto relacionado con la constitucionalidad de las leyes; sin embargo, durante el ejercicio de control constitucional no debe ser éste el problema central de la interpretación realizada por los órganos de decisión, se debe partir del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema complejo de valores y ante las ambigüedades y las formulas genéricas de contenido indeterminado, muy discutibles e incluso contradictorias, el órgano de control está llamado

⁶ Idem, página 54.

a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional.

Las opiniones de quienes defienden el control constitucional de tipo jurisdiccional, apuntan que ante una situación en la que se ha de optar por una solución a la problemática descrita, será siempre la decisión del órgano jurisdiccional una opción jurídica, aun cuando tenga un contenido político, pues la decisión siempre tendrá un apoyo jurídico:

"Sería, al fin y al cabo, llevar el derecho a la política, justificar la política. Y la decisión conforme al Derecho de una materia política no debe entenderse como una burla al Derecho, sino, precisamente, como la constatación de que el derecho llega a presidir, incluso, las decisiones en materia política"⁷.

Como se advierte, no es sencilla la adopción en términos absolutos de la forma de control constitucional de tipo jurisdiccional o de naturaleza política, sino que tal decisión del constituyente o reformador, se deberá apoyar en diversos factores basados en el actuar cotidiano de sus autoridades, la legitimación y confianza que los gobernados tengan en sus instituciones y funcionarios, así como la objetividad de quienes deban realizar el ejercicio de control que implica, necesariamente, una labor de interpretación jurídica que en ocasiones es exhaustiva y compleja; es decir, se trata en todo caso de circunstancias fácticas, las que determinarán la adopción de uno u otro, tal como ocurrió en el desafortunado establecimiento del sistema de control constitucional de tipo político en México en 1836, por la expedición de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, por las que se instauró el Supremo Poder Conservador, creado a semejanza del Senado

⁷ ALEGRE Martínez Miguel Ángel. *"Justicia Constitucional y Control Preventivo"*, León: Universidad, Secretariado de Publicaciones, España, 1995, página 58.

Conservador Francés. Fuera de este caso, nuestra historia constitucional no presenta un sistema de control constitucional general por vía de acción ante un órgano de carácter político; sin embargo, prevalecen funciones de control a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, previstas en ellas las inherentes a la creación de ordenamientos generales y emisión de actos concretos, en que deben salvaguardar las prevenciones constitucionales y excepcionalmente se erigen en órganos de resolución de procedimientos de carácter constitucional, como puede verse en los casos de declaratoria de procedencia o desafuero y juicio político.

Los poderes constituidos, tanto en el ejercicio de facultades de control como al actuar de acuerdo con la competencia establecida en la Constitución, deben necesariamente realizar una interpretación de la Ley Suprema, para ajustar su actuar a lo consagrado en ella. Sobre este particular, Nestor Pedro Sagüés aborda las características y conveniencias de la labor interpretativa de los tribunales constitucionales, en relación con la especialización y pericia jurídica que se requiere para desentrañar y, en su caso, integrar las prevenciones del constituyente, la cual, sin soslayar los antecedentes en cuanto a la procedencia y nombramiento de los jueces constitucionales, que pudiesen influir subjetivamente en su decisión, aparentemente reviste una mayor imparcialidad que la interpretación realizada por los órganos políticos, quienes normalmente tienen un propósito mediano al juzgar sobre la posible inconstitucionalidad de una ley o acto⁴; es decir, la diferencia estriba en que la finalidad de la interpretación constitucional por órgano judicial es propiamente la decisión de la adecuación de la ley a la norma primaria,

⁴ Sagüés Néstor Pedro, *"La Interpretación Judicial de la Constitución"*, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1998, página 3.

mientras que la efectuada por órgano político constituiría una medida instrumental o preparatoria para ordenar o ejecutar actos posteriores de poder, lo que desmerece la parcialidad y objetividad de la decisión de control.

Otro factor decisivo en la interpretación de las disposiciones constitucionales y su efectivo control, consiste en la forma en que se encuentre expresamente previsto tal control, lo que implica el examen del problema de la fuerza normativa de la Constitución, porque si la ley fundamental no previene un sistema de procesos que aseguren la nulificación de leyes o actos, implícitamente estará anestesiando su vigencia, pues, en ese caso, los límites de la interpretación del control, especialmente en la vía jurisdiccional, son precisamente las prevenciones constitucionales y si éstas no autorizan su realización para determinadas hipótesis, deberá entenderse que el constituyente indicó que el único medio de control sería el político, a través de la labor de reforma legal o constitucional, vedando con ello la posibilidad de examen de la norma o acto por órgano diverso.

En relación con esta problemática, para que un sistema de control de constitucionalidad por vía jurisdiccional se considere realmente completo -indica Sagüés- debe reunir ciertas condiciones, en la inteligencia de que normalmente los Estados tienen sistemas incompletos al no comprender todos los requisitos siguientes:

- a) **Una Constitución Rígida.** Ya que si la misma es total y absolutamente flexible y por ende puede ser reformada por leyes ordinarias, no hay protección de la constitución ante la ley inconstitucional, puesto que toda ley es constitucional.

- b) Un órgano de control independiente del órgano controlado.** Ya que un autocontrol (verbigracia, el del poder legislativo -llámese parlamento o congreso- respecto de la constitucionalidad de las leyes que el mismo elabora) sería en definitiva inútil.
- c) Facultades decisorias del órgano de control.** Puesto que si las decisiones sólo constituyen meras recomendaciones o consejos, carece de vigor y efectividad cualquier control.
- d) Derechos de los perjudicados a reclamar e impulsar el control.** Ello es así, en razón de que de poco serviría un sistema de revisión de constitucionalidad si el agraviado no pudiera exigir el pronunciamiento del órgano de control.
- e) Sometimiento de todo el mundo jurídico al control.** Si ciertas áreas del quehacer estatal se encuentran exentas del examen de constitucionalidad, ello conlleva a decir que la supremacía constitucional no impera realmente en un sistema jurídico.

Ahora bien, basado en el modelo de control jurisdiccional ideado por Kelsen, pueden distinguirse aquéllos que establecen un control difuso, que puede ser ejercido por todos los tribunales que integran el Poder Judicial y los que establecen un control concentrado, que atribuye dicho cometido a un único tribunal, ya sea de los que integran el Poder Judicial del país o a uno creado específicamente.

La aptitud para que cualquier juez pueda comparar el contenido de la norma legal con el de la Constitución y al hallar incompatibilidad, abstenerse de aplicar la primera, se ha conocido con el nombre de control constitucional difuso o por vía de excepción.⁹

En apariencia, el texto del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a todas las autoridades judiciales a salvaguardar el contenido del orden primario, lo que conduciría, en principio, a autorizar a cualquiera de ellas a realizar el control de constitucionalidad de normas generales, con independencia del orden jurídico a que pertenezcan (pues el control de legalidad lo realizan mediante la decisión de las acciones y medios ordinarios de defensa).

Quienes afirman que la norma suprema consagra esta clase de control, sostienen su postura en que los jueces tienen no sólo la facultad, sino la obligación de juzgar si la ley invocada por una parte dentro de un litigio, es o no acorde con los mandamientos constitucionales (e incluso decidir sobre la aplicación preferente de la ley federal en vez de la local en el caso concreto), para negarle obediencia y no aplicar dicha ley inconstitucional o transgresora de la competencia federal, pues sería ilógico y antijurídico pretender que se cumpliera con esa obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes se ajustan o no a la Constitución, por lo que aceptar la

⁹ También llamado americano por ser en los Estados Unidos de América donde se le dio vida y que ha sido criticado incluso por los mismos estadounidenses entre los que podemos mencionar a Raoul Berger quien en su obra *Government by Judiciary* nos menciona *"Podemos afirmar sin riesgo que el Tribunal Supremo se ha burlado de la intención de los redactores originales de aquella"* - el autor se refiere a la decimocuarta enmienda a la Constitución estadounidense - *y la ha sustituido por una interpretación que está en contradicción abierta con el propósito inicial [...]* Esta conducta hace que uno acabe llegando a la conclusión de que los jueces se han convertido en legisladores por sí mismos." Citado por Milton y Rose Friedman, *"FREE TO CHOOSE"*, *"Libertad de Elegir"*, tr. Carlos Rocha Pujol, Ed. Orbis S.A., España, 1983, página 397.

tesis contraria sería imponer a los jueces un deber sin darles los medios necesarios para cumplirlo, máxime que el artículo 128 de la propia Constitución federal dispone que todo funcionario público antes de tomar posesión de su encargo, deberá protestar guardar la Carta Magna y las leyes que de ella emanen.¹⁰

En el otro extremo, aparece la doctrina mayoritaria que por razones de unidad interpretativa y prevención de la posible anarquía en el ejercicio del control, solamente acepta el realizado por vía de acción -también conocido como concentrado- que desvirtúa el control difuso que se realiza por jueces locales en los Estados Unidos de Norteamérica¹¹. Sostiene que tales juzgadores no gozan ni pueden gozar, de la facultad de examinar si las leyes secundarias cuya inaplicación les pide una de las partes en un juicio ordinario son o no inconstitucionales, pues si tuvieran esa atribución sería un caos la impartición de justicia, en razón de que se permitiría que se resolvieran, en un procedimiento de legalidad, cuestiones tan complejas como pueden llegar a ser las constitucionales, además de que se dejaría a su libre arbitrio la facultad de cumplir o no con la ley, so pretexto de considerarla contraria a la Constitución; por tanto, concluyen que sólo el Poder Judicial Federal puede realizar dichas declaraciones de constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes.¹²

¹⁰ Alberto del Castillo del Valle realiza una sinopsis sobre la corriente jurídica que, en el siglo XIX, admitió la procedencia del control difuso de la constitucionalidad (Cfr. *"La Defensa Jurídica de la Constitución en México"*, Editado por Grupo Herrero, México, 1994, página 38). Véase también sobre esta postura el artículo de Arturo Martínez Báez publicado en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, julio a septiembre de 1942, página 247.

¹¹ Es de resaltarse que no sólo en los Estados Unidos se ha adoptado el sistema difuso de revisión judicial, también ha sido adoptado en Venezuela a través del recurso de protección, en Argentina y Brasil mediante el recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

¹² Véase también la opinión y desarrollo de cuestionamientos sobre la conveniencia de adoptar el control difuso, por Felipe Tena Ramírez en *"Leyes Fundamentales de México 1808-1997"*, Edit. Porrúa, 20ª edición, México, 1997, pp 543 a 551.

El ejercicio de control constitucional, es una actividad jurídica que no puede ser ubicada estrictamente como función federal ni como local, porque si la pretensión del control es la salvaguarda del orden primario, la función interpretativa y de decisión sobre si una ley es o no constitucional no puede ser inherente a ninguno de los órdenes jurídicos parciales. De esta opinión es Ulises Schmill, quien resuelve la cuestión planteada en los siguientes términos:

"Hemos mencionado más arriba que el control de la constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución, el federal propiamente dicho y los órdenes estatales. Es materia del control de la constitucionalidad, como veremos más adelante, todas las normas y actos, con alguna excepción, tanto de la federación como de los Estados locales, control que se lleva a cabo por un conjunto de órganos especialmente determinados, que constituyen al Poder Judicial de la Federación. Si la casi totalidad de las normas y actos, tanto de la Federación como de los Estados locales, está sometida a ese control y eso significa que pueden ser anuladas por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, es claro que dicho control sólo puede ser adscrito a un orden superior a los dos mencionados. Este orden superior es el orden constitucional. Si se considera que la función jurídica que estamos discutiendo fuera una función de la Federación, como orden subordinado a la Constitución, estaríamos dándole a ese orden subordinado y a sus órganos funciones de superioridad tal sobre los órdenes locales, que el sistema federal se encontraría fracturado. En cambio, no hay fractura alguna en la estructura constitucional si esa función de anulación de las normas y actos irregulares con respecto a la Constitución, se adscribe a un orden que se encuentra en situación de superioridad con respecto al orden de la Federación y a los órdenes de los Estados locales. Por otra parte, el control de la constitucionalidad es una función constitucional, derivada directamente de las normas constitucionales y su materia son la totalidad de las normas federales y locales. Por ello, cuando se intente hacer un análisis, correcto teóricamente, de las funciones del Poder Judicial de la Federación, debe tenerse especial cuidado en distinguir con toda puntualidad cuáles de las funciones que lleva a cabo deben ser adscritas al orden constitucional y cuáles al orden subordinado de la Federación, pues en él existe una unión personal de funciones que corresponden a los dos órdenes mencionados. El Poder Judicial de la Federación es tanto órgano del orden constitucional como órgano del orden subordinado de la Federación. Otra manera de demostrar lo dicho es preguntarse por el criterio de pertenencia de un órgano a un orden. Aunque puede existir cierta libertad en la elección del criterio que se utilice, creo que puede ser utilizado el consistente en considerar que un órgano determinado pertenece al orden que lo

establece como tal y que tiene encomendada la función de aplicar las normas de ese orden. Con este criterio, tenemos que concluir que el Poder Judicial de la Federación, cuando es tribunal de amparo o ejercita alguna de las facultades consignadas en el artículo 105 constitucional, es un órgano directo del orden constitucional.¹³

El anterior argumento, refuerza el porqué rechazar el control difuso, inclusive el propio Poder Judicial Federal, ha vedado la posibilidad de su realización por jueces de los órdenes jurídicos parciales (incluidos los propios jueces federales cuando actúan como órganos de legalidad y no de constitucionalidad). Así se advierte de algunas tesis que ejemplificativamente señalan:

"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."¹⁴

"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad

¹³ SCHMILL Ordóñez, Ulises, "La Defensa de la Constitución", compiladores: José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha, Distribuidores Fontamara S.A de C.V., México, 1997, pp 26 y 27.

¹⁴ El Tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el 13 de julio de 1999, aprobó, con el número 74/1999, esta tesis jurisprudencial.

el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación."¹⁵

Incluso, de acuerdo con criterios expuestos en tesis de jurisprudencia, los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden pronunciarse respecto de los planteamientos de Inconstitucionalidad, hechos valer en grado de revisión; el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se adhiere a esta interpretación, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia publicada en la página 172 del Tomo VIII Julio de 1991, de la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, que indica:

"INCONSTITUCIONALIDAD. REVISIÓN, IMPROCEDENCIA DE SU PRONUNCIAMIENTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN GRADO DE. Son inatendibles los motivos de inconformidad en los que se pretende que un tribunal colegiado resuelva sobre la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones legales, porque los tribunales colegiados de circuito no pueden pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de leyes o de preceptos legales al conocer del recurso de revisión interpuesto contra sentencias definitivas dictadas por los jueces federales, sino únicamente por vía de amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 84, fracción I, inciso a), 85, fracción II y 83, fracción V, en relación con el 84, fracción II, de la Ley de Amparo."

Ahora bien, debe destacarse que la autorización del control difuso de la constitucionalidad, tratándose de actos jurídicos individualizados, si ha sido aceptada en algunos casos por el Poder Judicial de la Federación, preferentemente en materias donde

¹⁵ El Tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el 13 de julio de 1999, aprobó, con el número 73/1999, esta tesis jurisprudencial.

se ve la concurrencia normativa de las prevenciones constitucionales y legales, como sucede en el ámbito penal y administrativo, relativo a formalidades procedimentales:

"PROCEDIMIENTO PENAL SU REPOSICIÓN. CASO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL. Al ser el procedimiento penal una cuestión de orden público conforme al artículo 14 de la Ley Fundamental de la República, aun existiendo en la ley secundaria adjetiva disposición que exija la previa petición de parte para la reposición de aquél, la autoridad judicial de instancia, sobre tal norma, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustará sus actos a lo previsto en esta última, ejerciendo así, no obstante que no sea autoridad de amparo, lo que doctrinariamente se conoce como control constitucional difuso, a virtud del cual la autoridad que juzga, *motu proprio*, debe ceñir su actuar al mandamiento de la Carta Magna, con objeto de no conculcar los derechos públicos subjetivos del procesado contemplados en el predicho dispositivo 14 constitucional.¹⁶

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos o extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constricta a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los

¹⁶ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Enero, página 363.

casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.¹⁷

En tales condiciones, parece que la solución más conveniente para admitir la posibilidad del ejercicio de control difuso de constitucionalidad por jueces ordinarios, es que éstos subsanen las omisiones legislativas o reglamentarias en materia procedimental, para adecuarlas a las formalidades establecidas en la Constitución o bien sancionen los actos concretos que se aparten de éstas, de acuerdo con la rama jurídica específica de que se trate y respecto del control sustantivo de disposiciones generales, la prudencia y unidad en el criterio de interpretación sugiere que dicho control sólo pueda realizarse cuando el texto de la norma secundaria sea abiertamente contraventor de alguna disposición constitucional, siempre que tal comparación abstracta se realice sin necesidad de interpretar más allá del significado común del contenido normativo, es decir, que no se realice una labor de integración que pudiese provocar el desquiciamiento y anarquía que fundamenta la crítica de esta clase de control.

Las garantías constitucionales y la justicia constitucional.

La noción de garantías constitucionales, surgió a partir de la declaración francesa de los derechos del hombre, consagrándose en un documento constitucional; el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece en

¹⁷ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la

su parte conducente *"Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada... no tiene Constitución"*; asimismo, el título I de la Constitución revolucionaria de 1791 consagró los derechos fundamentales de la persona humana con la denominación *"Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución"*.

El término justicia constitucional es de carácter genérico y comprende, como se indicó, al conjunto de mecanismos jurídicos dirigidos a la obtención de la garantía de las disposiciones fundamentales; la jurisdicción constitucional, por su parte, se reserva en un sentido propio a los instrumentos de garantía o de justicia constitucional que se confieren a organismos judiciales de carácter especial, es decir, a los tribunales constitucionales. El derecho procesal constitucional, es un término estrechamente vinculado que comprende la disciplina jurídica que estudia los instrumentos de justicia constitucional, o sea, las garantías constitucionales entendidas en un sentido más amplio a los mecanismos procesales propiamente dichos.

El derecho procesal constitucional es la rama más joven de la ciencia del derecho procesal, en virtud de que ha sido muy lenta la evolución para configurar los instrumentos de resolución de los conflictos, litigios o controversias constitucionales y todavía más retardado ha sido el estudio sistemático de los propios medios, pues si bien las garantías constitucionales en su sentido moderno surgieron en forma institucional con la práctica de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en las colonias inglesas en América, se consagraron en la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787 y se

perfeccionaron con la jurisprudencia de la Suprema Corte Federal norteamericana; el análisis científico es mucho más reciente, pues sólo se inicia cuando se realiza un estudio sistemático de los instrumentos para la tutela efectiva de las cartas fundamentales¹⁴.

Los instrumentos que auxilian en la justicia constitucional, adoptados por la Constitución Federal, se encaminan a lograr la armonía y el equilibrio de los diversos órganos de poder; no obstante la existencia de aquéllos, éstos tienden a extralimitarse y rebasar sus atribuciones, sea por la incorrecta interpretación de las normas constitucionales o por su deliberada violación. Por ello, es imperativo el establecimiento de las garantías constitucionales. Estos logran la adaptación de las normas fundamentales a los constantes cambios sociales, porque si bien las normas pueden mantenerse inalteradas en su texto, su significado e interpretación no es inmutable, razón que se estima conducente para la creación de organismos judiciales para la resolución de controversias constitucionales en sentido lato.

En nuestro país, el Constituyente de Querétaro adoptó las garantías constitucionales, inspiradas en el constitucionalismo de los Estados Unidos, y consagró además en el artículo 110 el denominado *juicio político*, que implica el juzgamiento por parte del Congreso de la Unión de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, que en el ejercicio de sus atribuciones o en exceso de ellas, infrinjan las normas constitucionales, lo que se traduce en su destitución o inhabilitación y posible

¹⁴ FIX-Zamudio, Héctor; *El pensamiento de Eduardo J. Couture y el derecho constitucional procesal*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 30, septiembre-diciembre de 1977, p 320.

sometimiento a los jueces penales ordinarios. Asimismo, en el artículo 105 de la Constitución Federal se reguló el instrumento denominado *controversia constitucional*, por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para conocer respecto de los conflictos que pudiesen surgir ya entre la Federación y uno o más Estados integrantes de la misma; entre los Estados; los órganos de poder de un mismo Estado y aquéllos en los que la Federación fuese parte.

De igual forma, como innovación del Constituyente, en el artículo 97 se estableció el denominado *procedimiento investigador*, por el que se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que de oficio o a petición del Presidente de la República, de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los Gobernadores de los Estados, realice una investigación, a través de los jueces o magistrados federales o bien por comisionados especiales, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que constituya una violación de alguna garantía individual y en razón de la reforma de 1977 se amplió la referida facultad de la Corte, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público, pero sólo en los casos en que se ponga en duda la legalidad de todo el proceso electoral de algunos Poderes de la Unión.

Las facultades de investigación

La función de investigación es un instrumento de garantía o defensa constitucional, previsto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 97 de la Constitución Federal; es un sistema de control de la Constitución a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que debe considerarse de excepción, ya que expresamente no tiene atribuido un

efecto determinado; su finalidad es poner en evidencia una violación grave e indirectamente alcanzar el castigo de sus autores; se basa en la autoridad moral del alto tribunal, porque su intervención no es propiamente de carácter jurisdiccional al no tener efectos vinculatorios.

La facultad de investigar es concedida por la Constitución Federal a toda clase de poderes, tal como la que explícitamente se atribuye al Ministerio Público de conformidad con los artículos 21 y 102 A; asimismo, existen facultades implícitas de investigación conferidas al Congreso de la Unión ya que al ejercer su facultad legislativa y al actuar como jurado de sentencia puede recabar información tanto de particulares como de autoridades, también la Cámara de Diputados tiene dicha función al conocer de una solicitud de declaración de procedencia; al Presidente de la República también le son conferidas dichas facultades relacionadas con su función ejecutiva, al igual que a los gobernadores de las entidades federativas, a los congresos locales y a los jueces locales.

En principio, la Suprema Corte está dotada de dicha función de investigación, que se ciñe a los juicios o controversias respecto de los que tiene competencia, tal como sucede cuando para encontrar la verdad dentro de un juicio, puede valerse de cualquier persona, cosa o documento de conformidad con los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional; tal atribución es extensiva a los tribunales federales en el ámbito de sus competencias respectivas.

Asimismo, dicha función es susceptible de ser ejercida respecto de un objeto amplio; es decir, sobre hechos que constituyan una violación grave a alguna garantía individual o que constituyan la violación del voto público, cuando pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección. En esos supuestos la facultad investigadora es limitada y busca los elementos para estar en posibilidad de declarar, en términos generales, si hubo o no violación sin que pueda investigar o declarar respecto de quiénes son los responsables.

Esta atribución de ordenar investigaciones y nombrar investigadores, se explica en un medio en el que es común la violación de garantías individuales, en el que son poco efectivos los medios ordinarios de impugnación de actos inconstitucionales e inoperancia de los órganos encargados de velar por la supremacía constitucional; por tal circunstancia, su existencia y práctica denota el fracaso de los sistemas jurídicos y políticos de gobierno y legalidad instituidos en favor de los particulares por la Constitución; las facultades para ordenar investigaciones, confiar su realización a algún miembro de la Suprema Corte, un magistrado, un juez e incluso un comisionado especial, supervisar su realización y hacer llegar el informe correspondiente a la autoridad solicitante, son acciones excepcionales que se le confieren porque se consideró que, debido a su papel de máxima instancia de defensa de la constitución, goza de una autoridad particular.

Felipe Tena Ramírez califica las facultades de investigación como posibles defensas subsidiarias de la Constitución;¹⁹ jurídicamente sólo son atribuibles al Pleno de la Suprema Corte las facultades para determinar si tiene que adoptar el acuerdo de nombrar comisionados y en caso de provenir la solicitud de alguien ajeno a ella y establecer si de acuerdo con el artículo 97 constitucional es alguno de los poderes facultados para hacerlo; verificar en caso de tratarse de órganos colegiados, tal como las cámaras del Congreso de la Unión, si la solicitud efectivamente es suscrita por sus directivos; en el caso de que la solicitud provenga de un gobernador de un estado, cerciorarse de que sea dicho servidor público precisamente; vigilar la integración y el funcionamiento de la comisión investigadora, en caso de que el comisionado no sea integrante del Pleno, debe designar a un ministro como responsable de la supervisión; notificar a la autoridad solicitante la integración de la comisión investigadora y el inicio de sus actividades así como a la autoridad señalada como presunta responsable, además de solicitarles que faciliten la realización de la investigación.

Las causas que pueden provocar la acción investigadora de la Corte, son únicamente las enumeradas de manera expresa y al referirse el artículo 97 a garantías individuales, se debe entender la investigación de hechos, quedando fuera los actos jurídicos en relación con leyes o decretos, ya que para tal efecto están expeditos el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; deben tratarse además de hechos cuya autoría sea atribuible a autoridades en cualquiera de sus niveles y sean éstas *de iure* o *de facto*, ya que no son objeto de investigación los hechos

¹⁹ TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1980, p. 545.

de particulares y además, tales hechos deben ser susceptibles de violar las garantías individuales, quedando a discreción del solicitante y del Pleno de la Corte, determinar si se trata de una violación grave, ya que ni la Constitución Federal ni las leyes establecen un criterio de distinción entre éstas y las no graves.

Por otra parte, la facultad que tiene la Suprema Corte para investigar violaciones al voto público es limitada, ya que para efectos del artículo 97 constitucional por voto público debe entenderse a los sufragios que en forma secreta y libre emite la ciudadanía en los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, celebrados a nivel federal para lograr la renovación del poder legislativo y el titular del ejecutivo; se deben excluir por ende, los procesos electorales tanto de los estados y municipios, así como del Distrito Federal y de las delegaciones políticas y la violación debe ser tan grave que ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección.

El informe que resulte de la investigación, deberá hacerse llegar a los órganos que conforme la ley son competentes para preparar, organizar, realizar y calificar una elección; sin embargo, el artículo 97 constitucional no señala cuáles son los efectos de un informe adverso a la realización del proceso electoral, ya que no implica una declaración de nulidad ni tampoco tiene fuerza vinculativa para los órganos competentes, por lo que la intervención de la Suprema Corte en este caso, debe considerarse una declaración extralegal, pero constitucional, de nulidad de una elección.

Quienes están facultados para solicitar la intervención de la Suprema Corte, en el caso de que se violen garantías individuales, son el Presidente de la República, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión y los gobernadores de los estados y por razón de la enumeración limitativa, no se incluye al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La averiguación de hechos que constituyan la violación al voto público sólo puede ser ordenada por el Pleno de la Corte, a instancia de alguno de sus ministros.

El Ómbudsman

El *Ómbudsman* es una institución reciente en el ámbito del derecho latinoamericano, ya que hasta hace poco tiempo se le consideraba como un instrumento tutelar de los derechos humanos extraño a nuestra tradición jurídica; sin embargo, debido a su rápida difusión en diversas familias jurídicas, se inició su implantación en nuestros ordenamientos legales, por lo que al encontrarse en pleno desarrollo es inminente su consolidación.

La razón de la introducción de este instrumento, en el apartado B del artículo 102 constitucional, es la respuesta a la necesidad del Estado social de derecho, en el que se observa un crecimiento de la administración pública que se caracteriza por su intervención en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para coordinar los diversos intereses de la comunidad. El término *Ombudsman*, en sueco, significa representante; el origen de la institución, es la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809, la que permitió un desarrollo firme que trascendió a diversos ordenamientos

escandinavos, tales como la Constitución de Finlandia de 1919, la legislación de Noruega en 1952 y la de Dinamarca en 1953.

Según el modelo original, se trata de un organismo con autonomía funcional dependiente del Poder Legislativo, con la atribución de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas, cuando se afecten sus derechos, con el objeto de obtener un pronto arreglo o en su defecto, iniciar una investigación para formular recomendaciones de naturaleza no obligatoria que se publican en los informes periódicos que se presentan al propio órgano Legislativo.

Una modificación significativa del modelo escandinavo, es aportación del derecho francés, en el que en 1973 se estableció un organismo denominado *Mediateur*, cuyo titular es designado no por el al Poder Legislativo, sino por el propio Ejecutivo.

El *ombudsman*, es el organismo con la función esencial de recibir e investigar reclamaciones, por la afectación de derechos e intereses legítimos e inclusive los fundamentales consagrados constitucionalmente, respecto de actos u omisiones de autoridades administrativas; dicho organismo debe intentar en primer término, un acuerdo entre las partes y sólo en caso de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer las soluciones que estime adecuadas para subsanar dichas violaciones, propuesta que no tiene efectos obligatorios, por lo que la institución es calificada como magistratura de opinión o de persuasión.

En nuestro país se inició una tendencia hacia el establecimiento del *Ombudsman*, cuyo antecedente es el Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado por el ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó por la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984; anteriormente se estableció, sin práctica efectiva, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León el 3 de enero de 1979; asimismo, un antecedente con práctica efectiva, es la Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985.

La Procuraduría Social del Distrito Federal, creada mediante acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, es un organismo cuyas funciones consisten en recibir quejas y reclamaciones de los habitantes de la entidad, contra las autoridades administrativas dependientes de la misma, que afecten sus derechos e intereses legítimos; realizar investigaciones sobre dichas inconformidades con el objeto de formular recomendaciones no obligatorias que pueden ser generales con la intención de mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos e informar al Jefe de Gobierno al respecto.

Indudablemente, el organismo protector más importante es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990 y no obstante que ésta depende de la Secretaría de Gobernación, ha demostrado un grado de

independencia que ha logrado el inicio de una cultura de los Derechos Humanos. Su titular y los miembros honoríficos del Consejo, son designados por el Presidente de la República de acuerdo a su notorio prestigio intelectual y moral y son pertenecientes a diversas corrientes políticas y de opinión, tal Consejo está encargado de señalar las directrices y lineamientos generales que la actividad tutelar y de promoción de los Derechos Humanos que le corresponde a la Comisión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las previstas en el modelo escandinavo, pues además de las referentes a la recepción de quejas y denuncias de violación de los Derechos Humanos por parte de las autoridades públicas y de realizar investigaciones respectivas con el objeto de emitir las recomendaciones pertinentes, la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los Derechos Humanos. De acuerdo con este modelo nacional, las entidades federativas han establecido Comisiones locales con estructura y atribuciones similares.

La controversia constitucional

La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos instrumentos por los que se controla la constitucionalidad. De esta forma, se hace operante el principio de supremacía constitucional al sancionar con nulidad los actos que atenten en su contra.

Mediante la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asume su papel de defensora de la Constitución Federal, existe un actor y un demandado, pero la acción se entabla directamente en contra del acto cuya nulidad se pretende, sin que su objeto sea sancionar al autor de la violación.

A diferencia de lo que sucede con las sentencias de amparo, la propia constitución otorga efectos *erga omnes* a las resoluciones que sean dictadas por el Pleno de la Corte, razón por la que su acceso necesariamente debe ser limitado a ciertos órganos expresamente determinados; se trata, entonces, de un medio de defensa con efectos generales de acceso restringido.

El artículo 105 como originariamente fue aprobado por el Constituyente indicaba: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como en aquellas en que la Federación fuere parte".

Según esta redacción, se establecía una amplia posibilidad en lo concerniente a los conflictos en los que la federación fuese parte y una restringida, tratándose exclusivamente entre los poderes de un Estado.

Originalmente, las partes en la controversia sólo podían ser la federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los

municipios. En 1994, con la denominada "reforma judicial", el precepto se modificó ampliando la competencia del Pleno de la Corte para conocer las controversias entre poderes y entre órganos de autoridad por invasión de facultades.

El artículo 105 previene tres hipótesis; controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito; en forma expresa precisa la competencia de la Corte y excluye a aquéllas que versen sobre materias electorales en cualquiera de los niveles de gobierno.

El artículo 105 constitucional literalmente establece:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k)

anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”

De acuerdo con el numeral transcrito, se elaboró una ley reglamentaria. Se trata de una materia específica diversa al amparo, que intenta salvar la lentitud y los principios que limitan a éste (de instancia de parte agraviada y de relatividad, este último que hace que la declaración de inconstitucionalidad sea limitada).

La controversia constitucional es un juicio entre órganos de autoridad que tiene como objetivo constreñir el ejercicio de las atribuciones que establece la propia Constitución.

La controversia constitucional, busca cesar la invasión de facultades o atribuciones de un órgano a otro o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.

Sólo pueden ser parte en una controversia aquéllos a quienes expresamente faculta la Constitución: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios constituyen la regla general, sin que se dejen a un lado las hipótesis de excepción previstas por los incisos c) h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, cuando se trate de actos que afecten directamente a un poder u órgano de autoridad. Para acceder a la controversia, dichas partes requieren un interés constitucional que excluye los criterios aplicables en materia de amparo, porque en ésta, sólo tiene interés jurídico

quien haya sido vulnerado en sus derechos subjetivos por un acto de autoridad, con violación a las garantías individuales.

Tal interés debe colmar tres requisitos; que exista una violación a la Constitución, que dicha transgresión sea atribuible a aquéllos que conforme la fracción I del artículo 105 pueden ser demandados y que, además, dicha violación implique una lesión en el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.

El artículo 10 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literalmente indica:

- “ARTICULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
 - II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
 - III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
 - IV. El Procurador General de la República.”

Como se señaló, de acuerdo con la interpretación del artículo 105 de la Constitución Federal, exclusivamente pueden ser parte actora en una controversia, la Federación, las entidades federativa, el Distrito Federal y los municipios.

El numeral habla de “poderes”; dicho término pudiera ser erróneo, pues intenta referir a cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, éste se divide

para su ejercicio, tanto en el nivel federal como estatal, como lo son el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, los congresos locales, los gobernadores y los tribunales superiores; por "órgano" se entiende toda autoridad a la que no le es dable reconocerle el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, como es el caso del Distrito Federal con la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y las Delegaciones Políticas y cuando se habla de ente se trata de la Federación, los estados y los municipios precisamente; entonces, cualquier poder puede asumir la representación del ente del que forma parte, sin que medie consentimiento de los demás integrantes, si el acto invade la competencia que le corresponde y si el invadido es un órgano con autonomía, su titular deberá actuar en unión con el titular del poder al que esté sectorizado.

Lo anterior es así, porque todos aquellos titulares de autoridad, en los que en forma adicional se fraccione el poder, no son titulares de la acción, ya que por su naturaleza, procedimiento y competencia excepcionales, sólo pueden tener acceso quienes están determinados expresamente o aquéllos que por disposición de la Constitución Federal tengan la naturaleza de poderes, ya que en la controversia constitucional están de por medio materias de constitucionalidad relacionadas con la ley fundamental y no las derivadas; por lo que no puede ventilarse ante la Suprema Corte una violación a las constituciones locales.

La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad procede respecto de normas de carácter general, sean leyes del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados o de la asamblea legislativa del Distrito Federal y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; en el caso del Congreso de la Unión, procede respecto de leyes federales y aquéllas que emita para el Distrito Federal en las materias que tiene reservadas; asimismo, es procedente la acción en contra de leyes electorales, incluidas por las que convocare a elecciones extraordinarias de legisladores y Presidente de la República.

Son titulares de la acción de inconstitucionalidad, el treinta y tres por ciento del número total de diputados al Congreso de la Unión, el mismo porcentaje del número total de los integrantes del senado, el Procurador General de la República; y, cuando menos, el treinta y tres por ciento del número total de diputados integrantes de alguna legislatura de un estado o del Distrito Federal.

La titularidad se asigna tomando como criterio la coautoría o corresponsabilidad en la adopción del acto estimado inconstitucional, por tal elemento y debido al hecho de que el que resuelve es el Pleno de la Suprema Corte, a la acción no puede clasificarse como autocontrol o control por parte de terceros, ya que se trata de un medio de control constitucional mixto.

La acción de inconstitucionalidad, al igual que la controversia constitucional, sólo puede formularse por escrito, que deberá contener los nombres y firmas de quienes lo suscriban, por lo que debe ser a través de alguno o algunos de los miembros facultados por los cuerpos colegiados, circunstancia en la que la Suprema Corte deberá presumir la buena fe de los promoventes. Para fundar la acción, éstos deberán identificar al órgano legislativo que hubiere emitido la norma general impugnada e identificar la parte de la ley que contravenga el precepto fundamental, los razonamientos jurídicos que funden la solicitud. El plazo para su promoción es de treinta días naturales.

El juicio de amparo

El quinto instrumento de protección constitucional es el juicio de amparo. En la realidad jurídica de nuestro país es el único que funciona eficazmente. Por antonomasia es el "juicio constitucional"; ya que es el instrumento que más ha funcionado, al menos de manera práctica.

El juicio de amparo ha adquirido una estructura compleja, que, bajo su aparente unidad, comprende varios mecanismos procesales, que si bien participan de los mismos principios generales, cada uno tiene aspectos peculiares de carácter autónomo.

Tiene cinco funciones: puede hacerse valer para tutelar la libertad personal; para combatir leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de sentencias judiciales; para reclamar actos y resoluciones de la administración pública y para proteger los derechos sociales de los campesinos, sujetos a regímenes agrarios.

La función preponderante desde el ángulo de la justicia constitucional, es el relativo a la impugnación de las leyes inconstitucionales, que se inspiró en la revisión jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes consagrada en los Estados Unidos, aunque asumió, desde luego, perfiles particulares. Los primeros años de aplicación de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 -de acuerdo con el punto de vista de José María Lozano e Ignacio Luis Vallarta- se consideró que sólo se podía combatir una ley inconstitucional a través de los actos de aplicación y únicamente era posible señalar como autoridades demandadas a las que realizaran dicha aplicación en perjuicio de los gobernados. A partir de 1936, pudieron combatirse en forma directa los ordenamientos legales cuando se estimen inconstitucionales, es decir, señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridad demandada al órgano legislativo, o sea, se admite lo que Francisco Carnelutti denominaba "proceso al legislador"²⁰.

La Ley de Amparo, en su texto original, estableció dos oportunidades para combatir los ordenamientos legales que se consideraran contrarios a la Constitución Federal: la primera, cuando se trate de preceptos que al momento de entrar en vigor sean susceptibles de causar una afectación directa y personal en los intereses del quejoso, disposiciones legales a las que se les ha denominado "autoaplicativas". De acuerdo con la fracción I del artículo 22 el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días contados a partir de su vigencia. La segunda oportunidad se infiere de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo y se establece en criterios

²⁰ CARNELUTTI, Francesco; Sistema de derecho procesal Civil, Edit. Uteta, Buenos Aires, 1944,

jurisprudenciales, tanto para las leyes autoaplicativas que no se hubieren impugnado con motivo de su vigencia, como para aquellas disposiciones legales denominadas "heteroaplicativas" que requieren un acto concreto de aplicación para ser susceptibles de causar una afectación en la esfera de derechos del gobernado; éstas deben ser impugnadas dentro del plazo general de quince días establecido por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Con anterioridad a las reformas a la Ley de Amparo que entraron en vigor en octubre de 1968, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia fijó un criterio que indicaba que al impugnarse la Inconstitucionalidad de una ley no era necesario que se agotaran los medios ordinarios de defensa, estableciéndose así una excepción al principio de definitividad del acto reclamado, previsto por la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo; no obstante, la propia Suprema Corte emitió el criterio de que el agotamiento de tales medios de defensa ordinarios, no interrumpía el plazo para impugnar la ley considerada contraria a la Constitución Federal, porque a través de tales recursos no se podía resolver sobre dicha inconstitucionalidad, sino exclusivamente respecto de la legalidad de los actos de aplicación; circunstancia que, desde luego, provocó una serie de problemas prácticos de difícil resolución, lo que condujo a la adición de un párrafo a la fracción XII del artículo 73 de la Ley Reglamentaria del juicio de amparo, el que indica:

"ARTICULO 73.- El juicio de amparo es improcedente:

(...)

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.
(...)"

El principio fundamental del amparo contra leyes, es el de relatividad de la sentencia de amparo, de acuerdo con la denominada fórmula Otero, establecida en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, que indica:

"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 a las bases siguientes:

(...)

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Sin embargo, es oportuno destacar que existe una corriente que propugna por la superación de este principio, indicando que ya cumplió con su misión histórica y que deben modificarse los efectos particulares o relativos de la sentencia que otorgue la protección constitucional en contra de disposiciones legislativas, para sustituirlos por la declaración general de inconstitucionalidad.

A este respecto, Héctor Fix Zamudio propone "La adopción de la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo mexicano contra leyes, abandonándose el criterio de la absoluta relatividad que se condensa en la llamada

'formula Otero', que tiene una explicación y una justificación de carácter histórico, pero que ya cumplió su misión y debe ser actualizada".²¹

Esta novedosa opinión, se manifiesta además en el "Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", elaborado por la "Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo", que se integró por Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por los Magistrados de Circuito, César Esquinca Muñoa y Manuel E. Saloma Vera; por los académicos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio y los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

El veintinueve de agosto del año dos mil, el Ministro Román Palacios, en su calidad de Presidente de la citada Comisión, presentó su informe ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; éste en su parte conducente indica:

"El 17 de noviembre de 1999, por conducto de su presidente, Ministro Genaro David Góngora Pimentel, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consciente de la gran responsabilidad que la soberanía popular confía al Poder Judicial de la Federación, invitó a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a participar en la formulación de propuestas para la elaboración de una nueva Ley de Amparo, ya que ante el advenimiento del nuevo milenio, se consideró como una necesidad prioritaria la construcción de un Estado de Derecho, que cuente con mejores leyes para garantizar la plena vigencia de nuestra Constitución y una mayor capacidad para aplicar la ley, atendiendo, además, a que actualmente la sociedad requiere de un sistema de justicia

²¹ FIX Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, Pág. 195.

moderno que conduzca al aseguramiento de una pronta, completa e imparcial administración de justicia.

(...)

Los principios que resultaron para llevar al cabo la discusión, en términos generales, fueron los siguientes: derogación de la fórmula Otero, ampliación del interés jurídico, privilegiar la procedencia, el amparo y las cuestiones político-electorales, ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo, suplencia de la deficiencia de la queja, suspensión en materia administrativa, suspensión en materia penal, jurisprudencia, amparo directo, cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo, si debía subsistir el libro segundo, sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, sistemas de competencia si debían unificarse los sistemas de impedimentos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica y, los problemas derivados de la jerarquía de los tratados internacionales.

Por otra parte, el amparo en contra de resoluciones judiciales, se vincula estrechamente con el recurso de casación francés, ya que tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país; este medio de impugnación, constituye un alto porcentaje de los juicios que se promueven ante los tribunales federales. Es susceptible de clasificarse en cuatro secciones según sean impugnadas resoluciones penales, civiles y mercantiles, administrativas y laborales; su tramitación de acuerdo con las reformas a la Ley de Amparo de enero de 1988, se conoce en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo los casos en que sea ejercida la facultad de atracción por la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la fracción V del artículo 107 constitucional.

CAPÍTULO II. LA ACCIÓN DE AMPARO

2.1 Naturaleza jurídica de la acción de amparo. 2.2 Las partes en el juicio de amparo. 2.3 Principios rectores del juicio de amparo.

Naturaleza jurídica de la acción de amparo.

La acción como prerrogativa procesal, es una especie del género instancia, este término se identifica con la actividad del particular o gobernado, encaminada a solicitar de los órganos estatales el ejercicio de las facultades que expresamente le son concedidas por la ley; existen diversos tipos de instancia: la de petición, cuyo fundamento es en el artículo 8° constitucional e implica la forma más simple de actuación ante las autoridades y funcionarios del Estado, que de acuerdo con dicho precepto constitucional, les confiere la obligación de contestar en breve término la solicitud que se les hubiere elevado y hacerla del conocimiento personal del solicitante. La denuncia, cuyo ámbito regular es en Derecho Penal, consiste en hacer del conocimiento de las autoridades los hechos probablemente constitutivos de algún delito, que sean cometidos en su contra o en contra de un tercero. La querrela, que se distingue de la anterior por ser el directamente afectado, es decir, la víctima o el ofendido, quien puede acudir ante las autoridades. La queja, en la que el sujeto pasivo será siempre una autoridad o un sujeto con funciones públicas y tiene por objeto que el superior jerárquico conozca las faltas o irregularidades cometidas por el inferior y en caso de ser procedente le sea impuesta alguna sanción disciplinaria. El recurso administrativo, que es un procedimiento seguido en forma de juicio que tiene por objeto modificar o revocar la resolución de alguna autoridad y por

último la acción, que se distingue de las anteriores por el efecto proyectivo que su ejercicio implica.

La acción, en términos generales, es clasificada como una instancia proyectiva²², ya que da origen a una relación triangular, que se dirige en principio al órgano jurisdiccional y recae como consecuencia sobre un tercero, que en el caso del juicio de amparo, deberá ser por regla una autoridad estatal.

La acción se define tanto como un sinónimo de derecho, de pretensión y como facultad para provocar la actividad jurisdiccional como una de las finalidades del Estado; en la primera, se le considera como un derecho sustantivo que deriva de aquél cuya titularidad o subsistencia se reclama, es decir, como un derecho accesorio que depende de la titularidad de un derecho legítimamente reconocido; la segunda y tercera lo identifican como un derecho adjetivo que se ejercita ante la autoridad jurisdiccional.

Para identificar o definir la naturaleza jurídica de la acción constitucional o de amparo, se debe atender a su objeto o finalidad y a la forma en que se desarrolla el proceso en el cual es susceptible de ejercerse; en ese sentido, la finalidad que persigue el juicio de amparo, es la restitución o reincorporación a la esfera de derechos del gobernado de aquellas garantías constitucionalmente reconocidas, que se consideren transgredidas o disminuidas por una autoridad estatal en ejercicio de sus facultades o en exceso de ellas, mediante la emisión de un acto o por la omisión de actuar de acuerdo a

sus atribuciones, debiendo ser tal reincorporación una consecuencia legal necesaria de la declaración de inconstitucionalidad de tal acto u omisión (de ahí la gran importancia que reviste el cumplimiento eficaz de las ejecutorias).

De lo anterior, se puede acotar el inicio de la acción de amparo, a hacer del conocimiento de la autoridad jurisdiccional federal, los actos emitidos por autoridades estatales sean éstas administrativas, jurisdiccionales o legislativas y siempre que dichos actos se integren por los elementos de imperatividad, coercitividad y unilateralidad; es decir, la acción conferida o reconocida por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se inicia mediante la demanda de amparo que deberá indicar los actos que se consideran lesivos de garantías y las autoridades a las que se atribuyen, para que una vez iniciado el proceso y fijada la litis, de no actualizarse alguna causa de improcedencia, el juez federal esté en aptitud de pronunciarse respecto de la constitucionalidad del acto que se impugne.

Sin embargo, cabe señalar que si bien la instancia constitucional es reconocida como acción, no deben pasarse por alto las particularidades que la distinguen, tal como la ausencia de la "dualidad de la pertenencia de la acción", que consiste en la titularidad de la acción tanto por el actor como por el demandado, quien al momento de producir su contestación puede adicionar elementos a la litis en contra del actor primigenio, de forma que ambos tengan correlativamente el carácter de actor y demandado; de igual forma, si bien es posible identificar al sujeto activo con el quejoso, al pasivo con la autoridad

²² GÓMEZ Lara, Cipriano, TEORIA GENERAL DEL PROCESO, Octava Edición, Edit. Porrúa, México 1990.

responsable, su objeto es la protección de las garantías individuales por la Justicia Federal y mediante su ejercicio no se pretende constituir un derecho ni tampoco que el juez federal lo declare en favor del actor, ya que las garantías individuales se consagran en la propia Constitución Federal como un mínimo reconocimiento de igualdad, legalidad, seguridad jurídica, libertad, etc., y su validez no se sujeta a una declaración por parte de autoridad alguna, sino que su objetivo es la protección del gobernado contra los actos de autoridad susceptibles de causar alguna afectación legal; asimismo, se trata de un proceso que debe ser iniciado por la parte agraviada, al que se le reconoce una naturaleza de orden público, es decir, se tiene por cierto que la sociedad está interesada en la protección constitucional del gobernado, interesada en que sean respetados los derechos fundamentales que todo individuo tiene reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante su complejidad, la acción de amparo se puede definir como la facultad o derecho reconocido a los gobernados para acudir ante los tribunales federales en defensa de los derechos fundamentales afectados por el ejercicio de la potestad soberana y su clasificación se determina por el propio adjetivo "*constitucional*", que la deslinda de las diferentes clases de acción, cuyo objeto, forma y fundamento es descrito por diversa ley del orden secundario.

El ejercicio de la acción constitucional determina, tal como sucede con cualquier acción legal, en el inicio de un juicio, razón por la que no se puede ser considerada – como se estima por algunos tratadistas- como un recurso, ya que además, se integra

por una sucesión de etapas procesales propias que no pueden ser concebidas como la prolongación de una primera instancia y las partes no son las mismas que intervienen en ésta sino se conforman principalmente por el agraviado o quejoso y por la autoridad responsable y en forma secundaria por el tercero perjudicado, en su caso, y por el Ministerio Público de la Federación, quien ha de intervenir en su calidad de representante social por la naturaleza de orden público ya referida. La confusión respecto de si es un juicio o un recurso se dispersa por la lectura del artículo 107 constitucional, que indica:

“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 a las bases siguientes:

**I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
(...)”**

Las partes en el juicio de amparo.

La acepción *parte*, derivada del latín *pars, partis*, indica la porción de un todo, por lo que las partes en el juicio son aquellos sujetos vinculados mediante una relación jurídico procesal, una vez que es ejercida la acción constitucional, a los que se les reconoce la posibilidad de intervenir sea en defensa de sus derechos como partes parciales, es decir, como aquéllas que tienen un interés o como imparciales para emitir sólo una opinión respecto de la *litis* y el posible sentido que puede recaer en el fallo.

La Ley de Amparo en su artículo 5°, reconoce la calidad de partes en el juicio a las siguientes:

“ARTICULO 5o.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

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

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.”

De lo anterior, se advierten claramente los cuatro sujetos o entes que pueden intervenir en la tramitación del juicio y son: el agraviado llamado también quejoso o promovente; la autoridad o autoridades responsables; el tercero o terceros perjudicados que reúnan los requisitos indicados en los incisos a), b) o c) de la fracción III transcrita y el Ministerio Público de la Federación.

Quejoso

Respecto del empleo de los términos quejoso y agraviado, se ha dicho que el primero identifica a aquél sujeto que solicita el amparo, sea por propio derecho o en representación legítima o contractual y por el segundo se debe asimilar a aquella persona

que directa y personalmente resiente el menoscabo en su esfera de derechos; sin embargo, tal distinción no conduce a ningún fin práctico, ya que indistintamente se utilizan ambas expresiones para designar al sujeto que solicita el respeto al orden constitucional, sin que válidamente se pueda afirmar que el representante legal o aquella persona que interpone o suscribe la demanda de garantías en nombre de un tercero, pueda ser reconocido como parte, porque de acuerdo con la fracción primera del artículo 107 constitucional transcrito, sólo el agraviado tiene interés jurídico para interponer el juicio.

Existe sin embargo, una clasificación general en las que se pueden ubicar los tipos de quejosos, son: personas físicas, personas morales de derecho privado y personas morales de derecho público, las que encuentran una regulación específica en la Ley de Amparo; respecto del primer grupo o clase el artículo 4° de esta ley, señala que únicamente podrá solicitar la protección de la Justicia Federal aquél a quien perjudique el acto que se reclame, pudiéndolo hacer por propio derecho, por su representante o defensor, por medio de algún pariente y excepcionalmente por una persona extraña; de lo que es posible inferir que se refiere a la persona física, al precisar "*algún pariente*", ya que se trata de un estado de filiación exclusivo de las personas físicas.

En ese orden, con respecto a la promoción de la demanda, no obstante que la acción de amparo, como cualquier otro tipo de acción legal, sólo puede ser ejercida por propio derecho por aquéllos sujetos que posean capacidad de ejercicio o a través de sus representantes; existen excepciones tratándose de la solicitud de amparo por menores

de edad cuyo representante legal, se encuentre ausente. El artículo 6° de la Ley de Amparo, permite que un menor solicite la protección constitucional contra actos que estime contrarios a sus derechos fundamentales, facultando en todo caso al juzgador para nombrar un representante especial -que en el lenguaje forense se denomina tutor dativo-, y decretar las medidas que estime necesarias a efecto de preservar la garantía cuya transgresión se hubiese planteado en el juicio. Se advierte de dicha facultad, de designación de representante, una laguna que puede ser interpretada en el sentido de observar el orden de sustitución que el Derecho Civil establece o entenderla como una potestad del juez que conozca del juicio, estudio que queda fuera del alcance del tema del presente trabajo.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, reconoce la titularidad de la acción constitucional a las personas morales del derecho privado, al preceptuar que éstas podrán ocurrir a al juicio de garantías a través de sus legítimos representantes. El artículo no deja duda respecto del derecho que tienen las personas jurídicas de solicitar la protección de la Justicia Federal. Podría pensarse, en forma correcta, que estos entes creados como una abstracción legal, no pueden ser titulares de las garantías reconocidas exclusivamente para los individuos, como la libertad personal o de tránsito, el derecho de petición en materia política o las garantías penales; sin embargo, es indiscutible que sí son titulares de aquellas garantías que protegen derechos patrimoniales así como de las garantías tributarias, de legalidad, seguridad jurídica e irretroactividad en la aplicación de las leyes.

La lectura aislada del artículo 4° de la Ley de Amparo, es susceptible de causar confusión respecto de si exclusivamente las personas físicas pueden ocurrir al juicio de garantías o también debe reconocérseles tal derecho a las personas morales, ya que dicho artículo establece:

"ARTICULO 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor."

Confusión que puede ahondarse del examen del primer capítulo de la Constitución Federal, denominado "De las garantías individuales", pues hace referencia al "individuo"; sin embargo, tal circunstancia encuentra explicación porque en un principio el juicio de amparo fue concebido como una institución protectora de las garantías de los particulares, sin que se hiciese precisión acerca de las personas morales, lo que originó la idea sostenida en una época de nuestro país, evidenciada en la obra "Introducción al Juicio de Amparo" del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en cita a don Rodolfo Reyes: *"...todo cuanto no es hombre, aun cuando sea persona, no gozará jamás de estos derechos. Aún más, las personas morales no pueden equipararse al hombre; no en su origen, porque nacen de la voluntad de éste y por la ley que las autoriza o las crea; no en su naturaleza, porque es esencial a ellas, que se descarte al individuo de su seno y que se siga un fin de utilidad pública y no privada; consiguientemente las sociedades de interés privado no tienen el carácter de hombres y por tanto, no gozan de las garantías*

individuales y no pueden hacer uso del juicio de amparo que está al servicio exclusivamente de los individuos particulares”.

A ese respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con un gran sentido de la equidad, pero con un deficiente sustento legal de su interpretación, en el amparo directo 5046/39, publicado en la página 584 del Tomo LXVI del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, determinó:

“La jurisprudencia ha ampliado el uso del amparo a favor de las personas morales de derecho privado, porque considera que la violación de garantías de la persona moral, es realmente violación de garantías de las personas físicas que la integran”

Interpretación del más alto tribunal del país, que dejó de tener vigencia con el texto del artículo 8° de la Ley de Amparo, que categóricamente indica que las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes, aunado a que sería contrario a derecho que tal reconocimiento de garantías se debiera a su creación y actuación a través de personas físicas, como si se tratara de una protección indirecta a los miembros de la persona jurídica, ya que de estimarse así se contravendría el principio de instancia de parte, rector en el juicio de garantías, precisamente porque se trata de una persona que tiene personalidad jurídica y patrimonio distintos a los de sus integrantes.

Por su parte, las personas morales de derecho público, enumeradas por el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, también son consideradas titulares de la acción constitucional de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley de Amparo el que literalmente establece:

"ARTICULO 9o.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes."

A este respecto, al igual que las personas jurídicas de derecho privado, las personas morales oficiales tienen acceso al juicio de amparo, siempre que su interposición cumpla con el requisito de afectación de derechos estrictamente patrimoniales.

Autoridad responsable.

Este concepto es fundamental para el juicio de garantías, ya que la procedencia de la acción constitucional es exclusivamente en contra de actos de autoridad que sean susceptibles de vulnerar garantías individuales, en términos del artículo 103 de la Constitución Federal.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, indica que es autoridad responsable aquélla que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; de este numeral, se advierte la clasificación general de autoridades

ordenadoras y ejecutoras, sin embargo tal prevención poco auxilia en la determinación de quién puede ser considerado como autoridad para los efectos del Juicio de Amparo.

Ahora bien, en principio, es razón para considerar la identificación de una autoridad, el que esté legalmente constituida, es decir, que su existencia se prevea por algún ordenamiento legal; sin embargo, tal circunstancia no es determinante para tal fin, ya que bien puede existir una autoridad legítimamente constituida y que en el ejercicio de sus facultades, por carecer de imperio, no cuente con la aptitud de emitir un acto de autoridad propiamente.

Para tal fin, es conveniente auxiliarse del concepto de acto de autoridad para determinar si alguna dependencia, organismo, entidad e incluso alguna persona de derecho privado es o puede ser considerada, en razón del ejercicio del poder soberano, como autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Al respecto, Raúl Chávez Castillo en su obra Juicio de Amparo, ofrece un concepto de lo que debe entenderse como acto de autoridad:

Acto de autoridad es un hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, emitido por un órgano del Estado, de hecho (facto) o de derecho (iure), con facultades de decisión o de ejecución, o de ambas, que produzca afectación en situaciones generales y abstractas (se denomina ley) o en situaciones particulares y concretas (se denomina

*acto de autoridad en sentido estricto), teniendo cp,p características el ser imperativo, unilateral y coercitivo.*²³

De la anterior definición, se pueden advertir los atributos o características que debe revestir el acto de autoridad, a saber:

- a) unilateralidad, que implica una ausencia de concurso o acuerdo de voluntades, ya que para su emisión exclusivamente importa el ejercicio de la voluntad soberana;
- b) imperatividad, que es el elemento lleva implícita la fuerza jurídica para que sean acatadas por los gobernados las determinaciones emitidas por la potestad soberana;
- c) Coercitividad, es el elemento por el que los actos que deriven de la voluntad estatal, son susceptibles de ser cumplidos o acatados por los gobernados, incluso en contra de la voluntad de éstos, mediante el empleo de la fuerza pública o la aplicación de medidas de apremio.

La conjunción de estos elementos en la actuación del Estado, en cualquiera de sus ámbitos y competencias, necesariamente implicará la identificación de un acto de autoridad; sin embargo, no es una condición el que éstos se encuentren en una unidad indisoluble, ya que es factible la actualización de cualquiera de ellos para que pueda identificarse como tal; es decir, basta que un acto sea unilateral, imperativo o coercitivo

²³ CHAVEZ Castillo, Raúl, JUICIO DE AMPARO, Colección de Textos Universitarios, Edit. Harla, Segunda Edición, México 1998, p.3.

para que sea considerado un acto de autoridad, ya que si la actuación de los órganos o dependencias del Estado que revista cualquiera de estos atributos es susceptible de causar una afectación a las garantías individuales, entonces será materia del juicio de amparo.

En esas condiciones, se llega al extremo de considerar que una persona jurídica de derecho privado pueda ser llamada a juicio, por su intervención en el cumplimiento de una orden de alguna entidad revestida de imperio; tal es el caso de las instituciones bancarias que en cumplimiento de una orden emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que a su vez derive de diversa orden de las autoridades hacendarias, embarguen o congelen las cuentas de los gobernados, con motivo del inicio del procedimiento de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación; lo que si bien, en principio podría considerarse una aberración en el campo del juicio de amparo, encuentra una explicación por la distinción entre autoridades ordenadoras y ejecutoras, las cuales conjuntamente deben ser llamadas a juicio, máxime si en el caso de ejemplo, el servicio de banca y crédito deriva de una concesión estatal para el ejercicio de un área económica prioritaria.

Tal consideración, encuentra sustento legal, en las disposiciones generales de la Ley de Instituciones de Crédito, en cuyo artículo 1° literalmente se señala:

"ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los

intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.”

Así, como se advierte del numeral transcrito, la Ley de Instituciones de Crédito tiene por objeto, entre otros, establecer los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, entonces, no debe perderse de vista que se trata del ejercicio de una actividad pública que, si bien legítimamente es ejercida por el sector privado en razón de la concesión otorgada por el Estado, no puede quedar fuera del alcance del juicio de garantías, evadiéndose de la protección o tutela de los principios establecidos por la Constitución Federal en favor de los gobernados.

Autoridades de iure y de facto

El criterio anterior, es en parte asimilable al adoptado respecto de las llamadas autoridades de facto, las que sin estar legalmente constituidas, por la circunstancia de ejercer actos públicos, sí se reputan autoridades para los efectos del juicio de garantías, porque con tal determinación se pretende dar amplitud al radio de protección del juicio constitucional, reforzando así la tutela de los derechos fundamentales que son reconocidos por la Constitución Federal.

En ese sentido, la posibilidad de atribuir la distinción de autoridad para los efectos del juicio de garantías, a entes diversos de los públicos, la tesis de jurisprudencia publicada en la página 158, Tomo III Segunda Parte-1, y la diversa número VI.2o. J/286, publicada en la página 61 Tomo 80, ambas del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, que respectivamente indican:

“AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. Es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.”

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclaman provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”

Asimismo, es necesario precisar que no a todos los órganos del Estado les puede ser reconocido el carácter de autoridad responsable, ya que algunos carecen tanto de facultades de decisión como de ejecución, así como de la potestad para imponer sus determinaciones, por lo que si su actividad se limita a colaborar o auxiliar mediante dictámenes u opiniones carentes de vinculatoriedad, se deslindan del concepto referido, tal es el caso de la Procuraduría Agraria, cuya atribución se limita a la tutela de los derechos de los ejidatarios, comuneros y en general de las comunidades agrarias; dicho criterio es reconocido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, a

través de la tesis de jurisprudencia XV.2o.1 A, publicada en la página 391 del Tomo III Febrero de 1996, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación cuyo rubro indica: "AUTORIDAD RESPONSABLE. NO LO ES LA PROCURADURIA AGRARIA. CREADA MEDIANTE LA NUEVA LEY AGRARIA."

Tercero perjudicado.

En términos generales el tercero perjudicado o reconocido en términos claros como tercero interesado, es aquél sujeto que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado ya que es susceptible de causársele una afectación con la concesión de la protección de la Justicia Federal; en su calidad de parte en el juicio, goza de las prerrogativas procesales conferidas tanto al quejoso como a la autoridad responsable, ya que la Ley de Amparo le faculta para ofrecer pruebas, formular alegatos, interponer recursos, etc.

Ministerio Público de la Federación

De conformidad con la fracción IV del artículo 5° de la Ley de Amparo, el Ministerio Público de la Federación puede intervenir en el juicio de amparo, a través del agente que designe el Procurador General de la República, de acuerdo con las facultades que le confiere la fracción XV del artículo 107 constitucional, de manera que en cada Tribunal Colegiado o Juzgado de Distrito existen agentes del Ministerio Público adscritos para que de estimarlo conveniente, intervengan en el juicio a través del documento denominado pedimento, cuyo objeto es proponer al juzgador las razones por las que se puede fallar en determinado sentido.

Cabe precisar, que el Procurador General de la República es titular de la acción de amparo, la que puede intentar por sí mismo o a través de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 102 de la Constitución Federal que dispone:

“Art. 102. A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

(...)

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

(...)”

Por su parte, el artículo 9 de la Ley de Amparo indica que las personas morales oficiales, tal como la Federación, en términos del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, pueden intentar el ejercicio de la acción constitucional por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, siempre que el acto reclamado afecte los intereses patrimoniales de ésta; así, el Ministerio Público de la Federación puede ubicarse en la hipótesis de la fracción I del artículo 5° de la Ley de Amparo, así

como en el supuesto descrito por la fracción III del mismo numeral como representante de la Federación, en los casos en los que puedan verse afectados intereses patrimoniales de ésta con la concesión de la protección de la Justicia Federal y desde luego, puede ser señalado como autoridad responsable el Procurador y los funcionarios que de él dependen, los agentes del Ministerio Público que intervienen en las diferentes etapas de la investigación de los delitos y en los procesos del orden penal y desde luego, de conformidad con la fracción IV del artículo 5° de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, actúa en el juicio de amparo como parte procesal vigilando el interés público y la correcta aplicación del derecho.

PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO

Principio de relatividad

Con motivo de la exposición de la naturaleza jurídica de la acción constitucional, es conveniente referir los principios que rigen el juicio de garantías que se encuentran establecidos en los artículos 107 constitucional y en los diversos 76, 78, 79 y 227 de la Ley de Amparo; el primero de ellos, es el denominado principio de **relatividad** que se ubica en el mencionado artículo 76, el que se conoce también con el nombre de **formula Otero** e indica que el alcance legal de las sentencias se limitan sólo a la persona o personas que hubieren promovido el juicio, sin que sea factible emitir una declaración general para casos análogos; cabe señalar que además de este principio, el artículo 76 de la Ley de Amparo precisa los principios de naturaleza declarativa y de congruencia de la sentencia y la necesidad de apreciar el acto tal y como fue probado ante la responsable, artículo que textualmente dice:

" Art. 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Esto es, si un gobernado solicitare el amparo en contra de una ley, tratado internacional, reglamento o cualquier otra disposición de carácter general; en caso de que éste fuese concedido, no es procedente una declaración de inconstitucionalidad general, que beneficie a todos los particulares que se fueran afectados por esta disposición legal, sino únicamente a aquél quien ejerció la acción constitucional.

Es pertinente además, indicar los postulados de la denominada fórmula Otero que precisan:

- a) La sentencia que se dicte en el juicio de amparo ha de abstenerse de formular declaraciones generales limitándose, se procediere, a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la persona que promovió la demanda de amparo, respecto de la ley o acto de autoridad que constituyó la materia del amparo, sin abarcar a otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos que no fueron reclamados en el amparo;
- b) Se rige dentro del principio general de derecho que establece que lo hecho entre unos, no puede aprovechar ni perjudicar a otros (*res inter alios acta neque nocere neque prodece potest*); y,

- c) La cosa juzgada sólo tiene el carácter de verdad legal para quienes fueron partes en el juicio y no para terceros ajenos.

Principio de instancia de parte agraviada

En estrecho vínculo con esta normatividad, por la naturaleza individual del amparo, se encuentra el denominado principio de **instancia de parte agraviada**, cuya aplicación importa el inicio del juicio de garantías a través del ejercicio de la acción constitucional por parte del gobernado, ya que si éste es un medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad que se ejercita por vía de acción; entonces, es evidente que el juez de amparo no puede actuar de manera oficiosa; aunado a lo anterior, el artículo 4° de la Ley de Amparo señala que el juicio sólo puede ser promovido por aquella persona a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o el acto reclamado en términos generales, por lo que es indispensable para la procedencia de la acción, no sólo que sea solicitada la protección constitucional por el directamente agraviado, sino que además el acto de autoridad que se impugne debe afectar de manera personal y directa al promovente; así, el agravio debe ser personal, lo que significa que aquél que ejercite la acción debe ser titular de las garantías que la Constitución Federal reconoce y que el acto que reclame, efectivamente le tenga como destinatario.

Principio de estricto derecho

Por otra parte, el principio de **estricto derecho**, impone al juzgador la obligación de analizar únicamente los conceptos de violación plasmados en la demanda

de amparo, sin considerar alguna otra cuestión de manera oficiosa, lo que importa que las demandas únicamente pueden ser examinadas por los conceptos de violación que en la misma se expongan y en los términos en que sean formulados.

No obstante lo anterior, existen supuestos limitativos en los que no opera el principio de estricto derecho, en los que el Juez de Amparo tiene la facultad de corregir las deficiencias u omisiones que advierta de la demanda; tal facultad se identifica como **suplencia de la queja** y se establece en el párrafo segundo de la segunda fracción del artículo 107 constitucional y se reglamenta por el artículo 76-bis de la Ley de Amparo, el que literalmente establece:

ARTICULO 76 Bis.- *Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:*

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V.- En favor de los menores de edad o incapaces.

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Al respecto, y con la finalidad de evidenciar la tendencia de acceso efectivo al ejercicio de la acción constitucional, cabe señalar que este numeral fue adicionado a la Ley de Amparo en mayo de mil novecientos ochenta y seis, con la justificación de convertir al juicio de amparo en un instrumento más eficaz a favor de los sujetos que expresamente indica y al mismo tiempo, hacer efectiva la supremacía constitucional en beneficio de los quejosos y los recurrentes.

El origen de este principio, se remonta al texto original de la Constitución Federal, en la que se estableció exclusivamente para aplicación en materia penal, en los casos en que se advirtiera una violación manifiesta de la ley o en aquellos en los que el quejoso hubiere quedado sin defensa o se le hubiera juzgado por una ley no exactamente aplicable; posteriormente, con motivo de la reforma del artículo 107 constitucional en febrero de mil novecientos cincuenta y uno, se incluyó la suplencia en los juicios interpuestos en contra de actos fundados en leyes declaradas contrarias a la Constitución Federal por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en los juicios en materia laboral en beneficio del trabajador; asimismo, en noviembre de mil novecientos sesenta y dos, se extendió este principio en beneficio de las comunidades agrarias, con la particularidad de que ya no se indicaba como una potestad del juzgador, sino como una obligación de suplir la deficiencia de la demanda y por reforma de marzo de mil novecientos setenta y cuatro se autorizó en los amparos en los que se vieran afectados los derechos de menores o incapaces.

En tales condiciones, de conformidad con la fracción I del artículo transcrito, para que el juez de amparo esté en aptitud de ejercitar dicha facultad o cumplir con la obligación de suplir la deficiencia de los conceptos de violación expuestos en la demanda o los agravios en el recurso de revisión, es conveniente que el propio quejoso indique que el acto que se reclama está fundado en alguna disposición declarada contraria a la Constitución Federal por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, de no precisarse dicha circunstancia, por instrucción de la propia fracción referida, el juez es constreñido a cumplir con este principio incluso si no se vierten conceptos de violación.

Principio de prosecución judicial

Por último, el principio de prosecución judicial que se prevé por el primer párrafo del artículo 107 constitucional indica que todas las controversias a que se refiere el artículo 103 de la Constitución Federal deberán sujetarse a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, por lo que se advierte que son precisamente los procedimientos y formas que en la Ley de Amparo se establecen, los que deben ser observados para la tramitación y resolución de los juicios de amparo, sin que sea inadvertida la posibilidad de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en aquellos casos en los que previéndose alguna institución en la Ley de Amparo, ésta no se encuentre o sea deficientemente reglamentada.

CAPÍTULO III. AMPARO INDIRECTO

3.1 Requisitos de la demanda 3.1.1 Requisitos de forma 3.1.2 Requisitos de fondo 3.2 Pruebas en el juicio de amparo. 3.2.1 Documental pública y privada. 3.2.2 Testimonial 3.2.3 Inspección Judicial 3.2.4 Pericial. 3.2.5 Confesional. 3.3 Audiencia constitucional.

Se le denomina amparo indirecto a aquél cuyo conocimiento es del Juez de Distrito y que eventualmente puede ser decidido de manera definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por un Tribunal Colegiado de Circuito a través del recurso de revisión que haga valer cualquiera de las partes en contra de la resolución emitida por aquél; su denominación es cuestionada con razón, ya que se estima incorrecto considerar que, por la circunstancia de tratarse de un juicio cuya resolución permite ser impugnada, se trate de un juicio indirecto, porque de no ser controvertido el fallo éste será definitivo o directo, por lo que en todo caso, la denominación adecuada debía ser biinstancial, término que indica la definitividad de la resolución por la (posible) tramitación de dos instancias.

El amparo indirecto o biinstancial, puede ser promovido en contra de actos que no sean sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, supuestos de procedencia del juicio de garantías denominado directo o uniinstancial, de lo que se desprende que las hipótesis de procedencia son determinadas por exclusión de dichos casos; su fundamento constitucional es la fracción VII del artículo 107, cuyo contenido es de manera específica el artículo 114 de la Ley de Amparo, el que literalmente indica:

ARTICULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1°. de esta ley.

De la fracción I transcrita, se advierte que procede tanto en contra de leyes autoaplicativas como de heteroaplicativas, sean ordenamientos del ámbito federal o local o bien en contra de disposiciones generales que sean susceptibles de ser asimiladas a éstos.

La fracción II indica la procedencia del juicio contra autoridades administrativas, es decir, aquéllas que sin tener atribuciones de tribunal administrativo, forman parte del Poder Ejecutivo Federal, de los poderes ejecutivos estatales, o bien de los ayuntamientos o autoridades municipales; existen tres supuestos de procedencia que indica dicha fracción:

- a) Si el acto reclamado emana de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que el quejoso ha sido oído en su defensa y ha tenido la oportunidad de ofrecer las pruebas conducentes; debiéndose ejercitar la acción constitucional hasta que sea emitida la resolución definitiva, pudiéndose reclamar en ese momento las violaciones cometidas en el propio procedimiento, si por razón de ellas se le hubiere dejado sin defensa
- b) Si el acto que se estima contrario a la Constitución Federal, afecta a una persona extraña a la controversia seguida en forma de juicio; en este caso no existe la necesidad de esperar hasta que sea emitida la resolución, ya que es evidente que de tener dicho carácter de tercero extraño, todo lo actuado derivaría ilegal por ser fruto de actos viciados.
- c) Si el acto reclamado no deriva de un procedimiento seguido en forma de juicio, se podrá impugnar dentro del término que establece el artículo 21 de la Ley de Amparo, siempre que no se trate de aquellos actos susceptibles de impugnarse a través de algún medio ordinario de defensa.

La fracción III precisa la procedencia del juicio, en contra de actos que provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, siempre que se trate de aquellos ejecutados fuera de juicio o después de concluido; en esta fracción, debe interpretarse el término juicio en relación al inicio y conclusión del procedimiento contencioso y así los actos de ejecución de sentencia son impugnables mediante el juicio de amparo indirecto, con la particularidad de que se trate de la última resolución dictada en el procedimiento de ejecución; es decir en términos casuísticos, de la resolución en la que se apruebe o desaprupee un remate, a no ser que el quejoso se ostente como tercero extraño al procedimiento; asimismo, los actos ejecutados fuera de juicio son aquellos que no tienen relación con algún procedimiento, sino que son ajenos a una controversia litigiosa; en tales condiciones, se considera que las resoluciones dictadas en jurisdicción voluntaria son actos fuera de juicio y serán impugnables siempre que se vean afectadas las formalidades del mismo o se deje sin defensa a alguna de las partes.

La fracción IV del artículo 114 prevé la procedencia del amparo en contra de actos realizados durante la tramitación de un juicio, siempre que éstos tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; disposición que tiene su origen en el inciso d) de la fracción III del artículo 107 constitucional, la que se ha interpretado en relación exclusiva con derechos sustantivos o materiales dejando fuera los de naturaleza adjetiva, ya que éstos no son susceptibles de afectar la situación jurídica o de hecho de las personas o las cosas; interpretación que se refuerza del contenido de los artículos 159, 160 y 161 de la Ley de Amparo, ya que los dos primeros de manera enunciativa refieren las diversas hipótesis de deben ser consideradas

violaciones irreparables a las leyes del procedimiento, contra las cuales se podrá ejercitar la acción constitucional hasta el momento de emitirse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, es decir, a través del juicio de amparo directo que corresponde conocer al Tribunal Colegiado de Circuito de acuerdo con el artículo 158 de la Ley de Amparo.

La fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo establece que se solicitará el amparo ante un Juez de Distrito, en contra de actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas al mismo; entendiéndose por tercero extraño al procedimiento a aquella persona física o moral que sin ser parte en el juicio, ve afectados sus derechos, así como a aquella que no ha sido legalmente emplazada y que por tal razón no haya tenido oportunidad de ser escuchada en su defensa.

Cabe precisar, la circunstancia de ser tercero extraño, excluye al quejoso de la obligación de agotar los medios ordinarios de defensa en cumplimiento al principio de definitividad que rige para la procedencia del juicio de amparo, ya que es manifiesta la imposibilidad legal de que un sujeto que no sea parte en juicio pueda impugnarlo; asimismo, es evidente que no existe obligación de agotar el juicio de tercería, ya que éste constituye propiamente un juicio y no un recurso.

Por último, la fracción VI del artículo 114 examinado, prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de leyes o actos de autoridad federal o local, en los supuestos que refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, las que

implican la invasión de esferas competenciales; en dichos casos, la procedencia del juicio además de vulnerar la esfera de competencia que no corresponde a la autoridad responsable, exige la transgresión de garantías en perjuicio del gobernado.

Requisitos de la demanda

La demanda amparo es el acto procesal por el que el agraviado ejercita la acción constitucional, por lo que es necesario la precisión del objeto de la misma; es decir, señalar el acto de autoridad impugnado y plantear de forma correcta el o los conceptos de violación, ya que si bien en todo proceso los términos en que sea formulada la demanda influye en la sentencia que se emita, en materia de amparo dicha circunstancia es determinante ya que se trata de un proceso de estricto derecho; al respecto, los artículos 76, 79 y 190 de la Ley de Amparo indican, por lo que hace al primero, que en el supuesto de concederse la protección de la Justicia Federal, como ya se expuso, sólo será en beneficio del agraviado y en el caso especial sobre el que verse la demanda; el segundo refiere que los jueces de amparo tienen la obligación de corregir los errores que se adviertan de la cita de los preceptos constitucionales y legales que estimen violados, a fin de resolver el problema planteado, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda, y en el último numeral se indica que las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo, lo que como se refirió se denomina principio de estricto derecho.

Requisitos de forma

La Ley de Amparo prevé tres formas en que puede ser formulada la demanda, la escrita que es la forma general prevista por el artículo 116, por lo que su análisis se tratará posteriormente, por comparecencia en los casos que refiere el artículo 117 y por la vía telegráfica prevista por el artículo 118.

La demanda de amparo por comparecencia debe promoverse ante el Juez de Distrito, el que elaborará el acta correspondiente cuando una persona acuda ante él para solicitar la protección de la Justicia Federal, siendo procedente en los casos que importen el peligro de privación de la vida y aquellos que impliquen ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional en los que de encontrarse imposibilitado el agraviado para promover el juicio, podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre aunque se trate de un menor de edad; los requisitos para la procedencia de esta forma de demandas son: la expresión del acto reclamado; de ser posible la autoridad que lo hubiere ordenado; el lugar en que se encuentra el agraviado y la autoridad que ejecute o trate de ejecutar dicho acto. Sin embargo, no obstante el beneficio que otorga la Ley de Amparo al respecto, es actualmente una forma obsoleta ya que en la actualidad no existen prácticamente demandas de esta clase.

Por su parte, la demanda de amparo por vía telegráfica se prevé por el artículo 118 de la Ley de Amparo en aquellos casos que no admitan demora y en los que el promovente encuentre algún inconveniente en la justicia local; en el primer supuesto es

evidente la dificultad de determinar cuáles son aquellos casos que no admiten dilación, ya que de quedar al arbitrio del quejoso éste podría considerar que una clausura o un lanzamiento no admite demora, de lo que se infiere que será al final el criterio del juez de amparo el que identificará si se trata o no de estas hipótesis. Por otra parte, la inconveniencia en la justicia local, es un término por demás oscuro que al igual que el anterior se deja a la decisión subjetiva del quejoso en los mismos términos.

Ahora bien, los requisitos que deberá contener la demanda presentada por vía telegráfica, serán aquellos que señala el artículo 116 de la Ley de Amparo, tal como si se formulara por escrito, exigiéndose además como requisito la ratificación de la demanda dentro de los tres días siguientes a su interposición ante el Juzgado que deba conocer, siendo complementario el artículo 119 del mismo ordenamiento al establecer como consecuencia de la falta de ratificación, el tener por no interpuesta la demanda y en su caso imponer las sanciones económicas que el mismo señala.

Requisitos de fondo

La demanda de amparo indirecto, como se señaló, debe ser formulada por escrito prevista por el artículo 116 de la Ley de Amparo, además de los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, datos que son necesarios ya que de acuerdo con la fracción I del artículo 107 constitucional, el amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada**

y el domicilio es necesario para el efecto de las notificaciones de carácter personal que se ordenen practicar, el que desde luego, deberá ser dentro de la jurisdicción del órgano judicial que conozca del juicio; asimismo, en caso de que no sea promovido por derecho propio, se deberá señalar el nombre y domicilio de quien promueve en su nombre.

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado; como se indicó el tercero perjudicado o mejor llamado tercero interesado, es aquél sujeto que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado por la declaración de constitucionalidad o legalidad del mismo. Dicho interés se identifica con el que guarda la autoridad o autoridades responsables al defender su actuación en el mismo sentido; por lo que si de conformidad con la fracción III del artículo 5° de la Ley de Amparo éste es parte en el juicio, entonces deberá ser llamado a juicio para que manifieste lo que a su derecho convenga. En los casos en que el quejoso no conociera la existencia del tercero, si el Juez de Amparo con base en su criterio considerara la existencia de algún sujeto que pudiese tener dicho carácter, podrá requerir a las autoridades señaladas como responsables que informen al respecto ya sea al rendir su informe con justificación o previamente.

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes. La ley no exige señalar el domicilio de éstas, de donde se infiere que es al juez de amparo a quien le compete su localización. No debe omitirse el señalamiento de

alguna autoridad que tenga relación con el acto reclamado o con su ejecución, ya que de acuerdo con acertados criterios sustentados en tesis de jurisprudencia, se ha determinado la improcedencia del examen de la constitucionalidad de una autoridad que no fue llamada al juicio; tratándose de amparo contra leyes se requiere el señalamiento de los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende la promulgación de las mismas.

- IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame;** el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación. En primer término se deberá expresar la ley o el acto que se reclama, lo que implica una imputación directa a cada autoridad de todos los actos que se les atribuyen, indicando el número de actos que se trate, ya que en amparo indirecto no existe un límite al respecto. Por otra parte, la protesta de decir verdad a que hace referencia la segunda parte de esta fracción, tiene por finalidad que el juez de amparo comprenda de que se trata el asunto que se plantea, determinar su naturaleza, significado o alcance, con base en la presunción de certeza de los antecedentes narrados, dicha disposición se vincula con el artículo 211 de la propia Ley de Amparo, el que prevé una sanción de seis meses a tres años de prisión y una multa de 10 a 90 días de salario para el quejoso que al formular su demanda, afirme hechos falsos u omite aquellos que le consten

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º. de esta ley. Esta fracción precisa dos requisitos, el primero consiste en el señalamiento del artículo o los artículos constitucionales que se estimen transgredidos y el segundo es el relativo a la expresión del concepto o conceptos de violación que son la parte medular de toda demanda de amparo, ya que de su correcta exposición dependerá la concesión de la protección de la Justicia Federal, ya que deben consistir en verdaderos razonamientos lógicos y argumentos jurídicos tendientes a demostrar porqué el acto reclamado es violatorio de la Constitución Federal; sin embargo, se estima que el primero queda subsumido en el segundo, porque precisamente el concepto de violación tácita o expresamente contiene el señalamiento de la garantía individual que se considera violada. El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la definición del concepto de violación, indica que éste debe ser la relación que el quejoso ha de establecer entre los actos de las autoridades responsables y los derechos fundamentales que se consideran violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos; por tanto, se considera que el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, en el que la premisa mayor sean los preceptos constitucionales, la

premisa mayor los actos reclamados y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas²⁴.

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; este requisito es únicamente exigible si se trata de juicios que sean promovidos con fundamento en las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo; debiéndose expresar además de los requisitos a que se refieren las anteriores fracciones, la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal o el precepto de la Constitución Federal que expresamente conceda a la Federación la facultad que fue restringida por la autoridad estatal.

Cabe señalar, que sin que sea un requisito legalmente exigible, es una práctica común, incluir un apartado relativo a los denominados puntos petitorios que constituyen requerimientos específicos que el quejoso hace al juzgador, tales como tener por presentada la demanda, señalar día y hora para la celebración de la audiencia

²⁴ Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 169-174 Primera Parte, Página 22; rubro: CONCEPTO DE VIOLACION, CONTENIDO DEL.

constitucional, ordenar el empalzamiento del tercero perjudicado, requerir a las autoridades responsables para que rindan los informes correspondientes, etc.

Pruebas en el juicio de amparo

Se denomina "prueba" o "medio probatorio", a todo elemento dirigido a la convicción que de los hechos debe ser formada por el juzgador; se ofrecen por las partes con el objeto de apoyar el dicho manifestado en la demanda o en los informes que al efecto sean rendidos, o bien el propio Órgano Jurisdiccional procura allegarse de éstas. Su trascendencia es tal, que implica la posibilidad del conocimiento de la verdad legal por el juzgador.

No cualquier elemento puede ser desahogado en el proceso como medio probatorio, sino que debe estar vinculado con la *litis* constitucional y debe ser ofrecido de acuerdo con las reglas que establece la Ley de Amparo.

En el juicio de garantías se admiten, en forma general, todas las pruebas que, con los requisitos anotados, tengan a su alcance las partes, salvo la confesional perfeccionada a través de posiciones y aquéllas que vayan en contra de la moral o el propio derecho.

Documental pública y privada.

Los documentos son los elementos que, de acuerdo con su naturaleza y alcance, pueden lograr mayor convicción en el juzgador; existen los documentos públicos que son

aqueños expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o de una persona investida de fe pública en uso de dicha atribución. Se identifican a través de sellos oficiales o firmas de funcionarios. Éstos tienen más importancia que las otras pruebas, pues en el juicio de amparo se plantean cuestiones más jurídicas que fácticas y, si a través de éstos se acredita la existencia del acto reclamado, se podrá, con mayor certeza, realizar el examen de constitucionalidad o legalidad plantado en la demanda. Además de conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la documental pública hace prueba plena de los hechos que el propio funcionario consignó; si bien, puede contener manifestaciones de particulares, sólo probará que ante tal autoridad se vertieron tales afirmaciones.

La documental pública puede ser ofrecida desde la presentación de la demanda, hasta la celebración de la audiencia constitucional en la etapa de ofrecimiento de pruebas; para que sea admitida, de no obrar en poder del oferente, deberá solicitar al servidor público que tenga acceso al original la expedición de una copia debidamente certificada, solicitud que deberá ser formulada con tiempo suficiente para su entrega y en caso de que no sea atendida, una vez comprobada su infructuosa actuación, el propio Juez de Distrito podrá requerirla.

Por otra parte, los documentos privados son los instrumentos elaborados por particulares que no realizan funciones públicas o que no están investidos de fe pública. Al igual que el documento privado, puede ser ofrecido desde el momento de la presentación

de la demanda, hasta la celebración de la audiencia constitucional y contrario a éste, no es prueba plena, sino exclusivamente representa indicios de lo consignado en él.

Testimonial

La prueba testimonial consiste en la exposición de hechos relacionados con la *litis*, conocidos por terceros ajenos a la misma; de acuerdo con el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda persona que tenga conocimiento de los hechos relacionados en el juicio debe deponer su testimonio; sin embargo, sólo lo podrán hacer aquéllos que para tal efecto sean propuestos u ofrecidos por las partes, sin que exista la posibilidad de que alguna persona voluntariamente comparezca a juicio con tal finalidad. Esta prueba no requiere de conocimientos de alguna ciencia o arte, sino exclusivamente de la presencia circunstancial del testigo en los hechos objeto de la misma.

Pueden ser ofrecidos hasta tres testigos por cada hecho narrado en los antecedentes del acto reclamado, de los que el oferente deberá mencionar su nombre y domicilio e indicando además, su compromiso de presentarlos al momento de la audiencia o en su caso, el impedimento que le asiste para ello, para el propio Juzgado sea quien se encargue de citarlos; debe ser anunciada por escrito, con una anticipación de cinco días hábiles al de la celebración de la audiencia constitucional, en el que deberá exhibirse el interrogatorio que contenga las preguntas que habrán de formularse tal como fueren expresadas por la parte que la ofrece; a éstas se les denomina *directas*, pudiendo además las partes diversas de la oferente, mediante el conocimiento del interrogatorio, formular las repreguntas que estimen pertinentes.

Al ser admitida la prueba, el juez ordenará prepararla ordenando la distribución de las copias del interrogatorio entre las partes y en caso de que se estime justificado el impedimento manifestado por el oferente para la presentación de los testigos, deberá notificar el citatorio en el domicilio indicado; una vez presentes los testigos y cerciorado el Juez de su identidad, se les interrogará de acuerdo con las preguntas directas que se hubieren formulado, debiendo éstos dar la razón de su dicho, es decir, el porque saben y les consta lo declarado y posteriormente, se harán las repreguntas que las demás partes, en su caso, hubieren planteado; el Juez tiene la libertad de formular las preguntas que estime pertinentes y exigir aclaración de las respuestas, en caso de no considerarlas satisfactorias.

Su desahogo se asienta en el acta de audiencia constitucional, que deberá ser firmada por las partes o sus representantes, así como por los testigos que hubieren depuesto, por el Secretario que da fe y desde luego, por el Juez; el que tendrá plena libertad para su valoración, siempre que se trate de testigos presenciales o directos de los hechos, que sean considerados imparciales y que hubieren sido presentados por medio de engaños o sobornos.

Inspección Judicial

La prueba de inspección judicial u ocular, consiste en la percepción a través de los sentidos, de diversas circunstancias del mundo fáctico que no requieren conocimientos técnicos para ser reconocidas, sino que baste la simple presencia para identificarlas; esto es, que el Juez se constituya en el lugar para observar determinada situación que

deberá ser asentada en un acta circunstanciada en presencia de quienes asistan a la diligencia; deberá ser anunciada, de conformidad con el artículo 151 de la Ley de Amparo, cinco días antes de la celebración de la audiencia constitucional, expresándose el lugar a inspeccionar y el objeto de la probanza y el acta circunstanciada referida deberá ser firmada por los comparecientes y por el Secretario del Juzgado.

De conformidad con la supletoriedad expresa de la Ley de Amparo, consignada en su artículo 2°, a la prueba de inspección judicial, le son aplicables las disposiciones contenidas en el Libro Primero, Título IV, Capítulo V del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Pericial

La prueba pericial tiende a acreditar alguna circunstancia o hecho que requiere del conocimiento de una ciencia o arte ajena al Derecho; su desahogo corre a cargo de personas con conocimientos en la materia, los que deberán ser acreditados mediante título profesional en el caso de que la materia de la prueba esté reglamentada; este medio de convicción, debe ser ofrecido por escrito en el que se expresará su objeto y deberá acompañarse el cuestionario con los hechos a valorar, documento que además deberá hacerse del conocimiento de la contraparte para otorgarle oportunidad de designar a un diverso perito que refuerce la convicción del juzgador. La pericial debe ser anunciada con una anticipación de cuando menos cinco días hábiles previo a la celebración de la audiencia.

Una vez recibido el escrito por el que se anuncia la prueba, el Juez podrá designar al perito a quien se le encomiende su desahogo, pudiendo las partes válidamente manifestar su adherencia al dictamen por éste elaborado, que es el documento por el que materialmente se perfecciona la probanza, el que además deberá ser ratificado por su autor ante la presencia judicial y contendrá las respuestas a todos los cuestionamientos que se hubieren formulado, sin que sea admisible realizar manifestaciones relativas al sentido en que deberá emitirse el fallo. Este medio de prueba, es libremente valorado de acuerdo con la prudente estimación del Juez.

Confesional

Confesión es la aceptación directa de un hecho propio, materia de la *litis*, hecha por una de las partes en el juicio cuando esa manifestación le perjudica; existen dos tipos de confesión, la expresa que puede desprenderse de lo expuesto en la demanda, en los informes con justificación o en cualquier otro documento y la tácita que se verifica por la falta de informe respecto de la certeza de los actos reclamados por parte de las autoridades responsables; debe ser ofrecida por escrito, en el que se evidencia la manifestación que perjudica a la contraparte; la confesión expresa hará prueba plena, si se trata de un hecho propio, vinculado con la *litis* referido por una persona capaz y libre de coacción.

Es preciso destacar que este medio de prueba, sólo puede ser examinado si expresa o tácitamente se contiene en algún documento y éste obra en los autos del juicio;

es decir, la solicitud de la parte oferente tiende a elevar a grado de confesión las manifestaciones vertidas en algún documento, sean éstas de la autoridad responsable, del tercero perjudicado o del propio quejoso y por prohibición expresa de la Ley de Amparo se excluye la perfeccionada mediante posiciones, en ese sentido es tajante el artículo 150 de la referida ley al indicar:

"ARTICULO 150.- En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho."

Audiencia constitucional

La audiencia constitucional es la actuación judicial y de las partes, por la que éstas están en posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas y formular los alegatos que estimen convenientes, los que se exponen de forma oral y quedan asentados en el acta respectiva; es considerada unidad junto con la resolución y una formalidad procesal trascendente en el juicio que es presidida por el Juez quien actúa conjuntamente con el Secretario que da fe del desarrollo de la diligencia; se dice que es una actuación judicial y de las partes, sin embargo la asistencia de éstas no es un requisito para su celebración ya que válidamente, y así es en la mayoría de los casos, se celebra sin su presencia.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley de Amparo, la audiencia constitucional es de carácter público, por lo que cualquier persona puede presenciar su celebración en la fecha y hora que al efecto señale el Juez y el diverso 155 de la misma Ley señala los pasos o secuencia que debe seguirse para su desarrollo; los requisitos que debe contener son: lugar, día y hora en que se verifica; la autoridad judicial ante la

que se celebra; la declaración de la asistencia del Secretario que da fe; la declaración de apertura; la mención de si se verifica con o sin la asistencia de las partes; la relación los autos que integran el expediente, debiéndose dar cuenta al juez con los documentos que obren en el mismo y el correspondiente acuerdo de las constancias que se indiquen, así como la indicación de la rendición de los informes por parte de las autoridades señaladas como responsables.

En el caso de que alguna de las partes no estuviera conforme con la celebración de la audiencia constitucional, podrá impugnarla mediante el recurso de revisión una vez emitida la resolución respectiva.

CAPÍTULO IV. LAS SENTENCIAS Y SU CUMPLIMIENTO

4.1 Concepto de sentencia. 4.2 Clasificación de las sentencias. 4.3 Requisitos de las sentencias. 4.4 Principios que deben seguir las sentencias de amparo. 4.5 Sentidos en los que se puede fallar. 4.6 Procedimiento de requerimiento de cumplimiento. 4.7 Incidente de inejecución de sentencia. 4.8 Denuncia de repetición del acto reclamado. 4.9 Incidente de inconformidad. 4.10 Recurso de queja.

Concepto de sentencia

La palabra "sentencia" proviene de la voz latina "*sentiendo*", que significa sintiendo, juzgando, opinando. El Diccionario de la Real Academia Española define las diversas acepciones del término:

"Sentencia. (Del lat. *sententia*) f. Dictamen o parecer que uno tiene o sigue. φ 2. Dicho grave y suscito que encierra doctrina o moralidad. φ 3. Declaración del juicio y resolución del juez. φ 4. Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial que da la persona a quien se ha hecho árbitro de ella para que la juzgue o componga. φ definitiva. Aquella en que el juzgador, concluido el juicio, resuelve finalmente sobre el asunto principal, declarando, condenando o absolviendo. φ 2. for. La que termina el asunto o impide la continuación del juicio, aunque contra ella sea admisible recurso extraordinario. φ firme. For. La que por estar confirmada, por no ser apelable o por haberla consentido las partes, causa ejecutoria. φ pasada en autoridad de cosa, o en cosa juzgada. For. sentencia firme. φ fulminar, o pronunciar, la sentencia. Fr. For. Dictarla, publicarla.²⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define la sentencia como una relación lógica de antecedentes, para llegar a una conclusión que resuelva la controversia sometida al juzgador. La constituyen tanto la conclusión lógica de sus antecedentes, como las proposiciones que fijen el sentido de la resolución, misma que puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento.

El primer supuesto, lo constituye la declaración que hace el juzgador respecto a determinada solución; la sentencia documento, es tan sólo la representación de ese acto jurídico, sólo la prueba de la resolución, no su substancia jurídica.

El anterior criterio, se expone en las tesis de sustentadas por la Primera y la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, cuyos rubros y textos, respectivamente, indican:

"SENTENCIA, CONCEPTO DE. Una sentencia no es sino una relación lógica de antecedentes dados para llegar a una conclusión

²⁵ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Edit. Espasa-Calpe, S.A., Decimonovena edición, España, 1970, T.VI, página 1202.

que resuelva la controversia sometida al juzgador; por lo mismo, la sentencia la constituyen tanto la conclusión lógica de sus antecedentes, como las proposiciones que fijan el sentido de tal resolución y no puede citarse que cuando se aclare la congruencia de los elementos del razonamiento que el Juez hace, para llegar a una conclusión, se viola la suspensión del fallo, sólo porque en razón de dicha congruencia, sea necesario aclarar el sentido de la proposición, pues no puede tenerse por sentencia una parte de la misma, como es la resolutive, sin la relación de los hechos que aparezcan en el proceso con los fundamentos legales de la resolución.”²⁶

“SENTENCIA. INMUTABILIDAD DE LA, COMO ACTO JURÍDICO Y NO COMO DOCUMENTO. La sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento. La sentencia, acto jurídico, consiste en la declaración que hace el juzgador respecto a determinada solución, en tanto que la sentencia documento constituye tan sólo la representación de ese acto jurídico, de tal manera que la sentencia documento es sólo la prueba de la resolución, no su substancia jurídica. De ahí que el principio de la inmutabilidad de la sentencia sea aplicable única y exclusivamente a la sentencia como acto jurídico de decisión y no al documento que la representa. Consecuentemente, siendo un deber del Tribunal sentenciador velar por la exacta concordancia entre la sentencia documento y la sentencia acto jurídico, en cumplimiento de tal deber debe corregirse el error que se haya cometido en la sentencia documento, para que ésta concuerde con el acto jurídico decisorio correspondiente”²⁷

Carlos Arellano García, define a la sentencia definitiva como el acto jurisdiccional por el que se resuelve la controversia planteada, al finalizar el juicio, declarando, condenando o absolviendo²⁸.

Guillermo Cabanellas, considera a la sentencia como la *“decisión extrajudicial de la persona a quien se encomienda resolver una controversia, duda o dificultad. Resolución*

²⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Primera Sala, Tomo: LVIII, Segunda Parte, página 76.

²⁷ Publicada en el Apéndice de 1995, Séptima Época, Cuarta Sala, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis 490, página 325.

²⁸ ARELLANO García, Carlos, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, 2ª ed., México 1980, página 786.

judicial en una causal. Fallo en la cuestión principal de un proceso. El más solemne de los mandatos de un juez o tribunal, por oposición a auto o providencia".²⁹

Para este autor, la sentencia es considerada no como un acto procesal, sino como el acto del juzgador que se dirige al fondo del litigio, de carácter extraprocesal o extrajudicial como él lo llama.

Pedro Aragonese Alonso, considera a la sentencia como *"...aquella forma de terminación del proceso que contiene la decisión del Juez sobre la controversia".³⁰*

Joaquín Eseriche, conceptualiza a la sentencia como la *"decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal; se llama así de la palabra latina sentiendo, porque el juez declara lo que siente según lo que resulta del proceso. La sentencia es de dos maneras, interlocutoria y definitiva. Es interlocutoria la que decide algún incidente ó artículo del pleito, y dirige la serie ú orden del juicio. Es definitiva la que se da sobre la sustancia ó el todo de la causa, absolviendo o condenando al demandado ó reo."³¹*

Para Eduardo Pallares la sentencia *"es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso"³²*, definición que coincide con la de Ignacio Burgoa, quien

²⁹ Cabanellas, Guillermo, *"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"*, Edit. Heliasta S.R.L., Argentina, 1979, página 664.

³⁰ Aragonese Alonso, Pedro, *"Sentencias Congruentes"*, Edit. Aguilar, S.A., Madrid, España, 1957, página 197.

³¹ Eseriche, Joaquín, *"Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia"*, Ed. Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1979, página 1521.

³² Pallares, Eduardo, *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*, Edit. Porrúa, S.A. 18ª ed., México, 1988, página 725.

considera a las sentencias como *"...aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional del proceso, bien sea incidental o de fondo"*.³³

Como se puede apreciar, los tres autores inmediatamente citados conciben a la sentencia como el acto, que no sólo resuelve cuestiones principales en el juicio, sino también las incidentales.

Contrario al pensamiento de los tres últimos autores, Héctor Fix-Zamudio define a la sentencia como *"la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso"*,³⁴ y Alcalá-Zamora, señala que la sentencia es *"la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso"*³⁵; como se aprecia, ambos consideran a la sentencia como la resolución o declaración del juzgador que decide la controversia principal, o sea, el fondo del asunto sometido a su conocimiento.

De las definiciones precisadas, es dable formular las notas esenciales que identifican la sentencia:

1ª. La sentencia es el acto de voluntad soberana, particular y concreto, pues es la aplicación del supuesto abstracto o hipotético consagrado en la norma.

³³ Burgoa Orihuela Ignacio, El juicio de amparo, Edit. Porrúa, México 1995 página 486.

³⁴ Citado por Ovalle Favella, José, *"Derecho Procesal Civil"*, Edit. Harla, México, 1992, página 189.

³⁵ Idem.

2ª. Es un acto que dimana de un órgano jurisdiccional, a diferencia de las resoluciones que emiten los órganos administrativos, pues si bien es cierto que tanto los tribunales u órganos jurisdiccionales del Estado como dichos órganos administrativos aplican a un caso concreto las normas jurídicas generales, impersonales y abstractas; ambas se distinguen atendiendo al órgano emisor, desde un punto de vista netamente formal, por lo que puede ser jurisdiccional, partiendo de un criterio netamente objetivo, esto es atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto y administrativa la emitida por las autoridades de esta naturaleza.

3ª. En ella se materializa el derecho en forma de silogismo jurídico.

4ª. En ella se rechazan, declaran o reconocen las pretensiones de las partes.

De acuerdo con lo expuesto, la palabra sentencia ha sido objeto de diversas concepciones por parte de la doctrina, definiciones que han sido demasiado amplias o limitadas, por lo que, sin ser desde luego un concepto definitivo, se considera a la sentencia como el acto jurisdiccional que dictan los tribunales u órganos judiciales del Estado de carácter imperativo, sobre un conflicto jurídico ajeno, que denota al mismo tiempo un acto procesal y el documento en que él se consigna, en el cual se estatuye cuál es el derecho que se actualiza en la controversia sometida a su consideración. Lo anterior, aplicado a nuestro juicio de garantías, permite la siguiente conceptualización: la sentencia de amparo es el acto jurisdiccional que emiten los órganos jurisdiccionales del

Poder Judicial de la Federación, por el que se resuelve la *litis* sometida a su conocimiento, decidiéndose sobre la protección constitucional solicitada por el gobernado.

Clasificación de las sentencias

Las sentencias admiten tantas clasificaciones, cuantos son los criterios que se han vertido para definir las, por lo que sólo se hará alusión a las que se consideran más importantes.

De acuerdo con la manera en que se conducen las partes en el juicio, pueden clasificarse en contradictorias y contumaciales; las primeras son aquéllas que se dictan una vez que las partes han comparecido; el actor para exigir sus derechos y el demandado para oponer sus excepciones. Las segundas se identifican por la actividad exclusiva de la parte actora, es decir, cuando la demandada no comparece a juicio, no obstante habersele emplazada conforme a derecho.

Por su contenido, las sentencias se clasifican en: declarativas, constitutivas y de condena. Las declarativas son aquéllas cuya decisión consiste en una simple indicación de la existencia de un derecho o de determinadas condiciones de hecho, cuando se presentan en su carácter positivo, es decir de declaración positiva, o bien, son de declaración negativa cuando declaran que no existe el derecho, la situación legal o de hecho que se pide se reconozca; tienen como característica esencial, la de que sólo

entrañan el reconocimiento de una situación anterior, que surgió por determinadas normas de derecho sustantivo; el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto, es el siguiente:

“SENTENCIAS, DECLARATIVAS. *Las sentencias declarativas tienen como característica esencial la de que sólo entrañan el reconocimiento e indiscutibilidad posterior de una situación anterior, de hecho, amparada por determinadas normas de derecho sustancial, permaneciendo después de ellas idéntica situación de hecho a la que era anteriormente, y esto es así, porque en rigor, hay casos en que la declaración del derecho se cumple y satisface por sí sola, el interés del actor, dándole cumplimiento el medio adecuado para satisfacer la necesidad que motivó que pusiera en actividad al órgano jurisdiccional; pero cuando el propio interés no se satisface por cuanto que las acciones no se ejercitan con fines meramente morales o especulativos, como acontece cuando el actor al pedir que se declare ilegítima una orden de cese, persigue la restitución en la situación material de que gozaba con anterioridad al mismo, la sola anunciación, de la petición formulada y la casualidad invocada al accionar, son motivos suficientes para concluir que la acción intentada no fue meramente declarativa y que, por tanto, sin incurrir en incongruencia, pudo el organismo jurisdiccional del trabajo, resolver sobre la procedencia e improcedencia de la reinstalación.”³⁶*

Las sentencias declarativas, aún cuando reconocen una situación anterior, únicamente tienen efectos entre las partes que intervinieron en el juicio y no respecto de terceros, pues para darles efectos legales contra éstos, sin violar las garantías consignadas en el artículo 14 constitucional, es necesario intentar contra los mismos, la

³⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Tomo: LXXIII, página 2821.

correspondiente acción, invocando como título aquella sentencia, de acuerdo con el principio: *Res inter alios acta vel indicata, alteri nec prodest, nec nocet*.³⁷

Por lo que hace a las sentencias de amparo, Ignacio Burgoa señala que: *"las sentencias declarativas en el juicio de garantías son aquéllas que decretan el sobreseimiento o la negativa del amparo, ya que simplemente se concretan a constatar en el primer caso, una abstención jurisdiccional de conocer el fondo de la cuestión constitucional planteada; y, en el segundo, una validez implícita del acto reclamado, sin establecer en ambas hipótesis, la obligación de cumplimentar un hecho referido a la parte que ha perdido."*³⁸

Se estima que no es satisfactoria la aseveración del doctor, respecto a que las sentencias que decretan el sobreseimiento tengan el carácter de declarativas, ya que en sentido técnico no existe pronunciamiento alguno sobre la existencia o inexistencia de la violación a la garantía individual que se estima transgredida, es decir, ocurre como si no hubiese existido promoción del juicio, dejando a salvo los derechos procesales del quejoso para hacerlos valer en un nuevo amparo si la causa de sobreseimiento no ha impedido en definitiva el examen de la constitucionalidad del acto reclamado como ocurre, por ejemplo, cuando se ha declarado por sentencia ejecutoria que se ha consumado de un modo irreparable el acto reclamado, o que han cesado sus efectos, o que se ha consentido tácitamente, situación que no puede ser desconocida en un nuevo juicio de

³⁷ "La cosa hecha o juzgada entre unos no aprovecha ni perjudica a tercero". Citada por Mans Puigarnau, Jaime M., *"Los Principios Generales del Derecho: Repertorio de Reglas, Máximas y Aforismo Jurídicos con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia"*, Edit. Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, España, 1979, página 438.

³⁸ Ibidem.

garantías. Este criterio lo sostuvo la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo XXII, Cuarta Parte, página 358 y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia que aparece publicada en el volumen 181-186, Tercera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, página 91, cuyos rubros y textos, respectivamente, son del tenor literal siguiente:

"SENTENCIAS DE SOBRESEIMIENTO. NO SON DECLARATIVAS. *El hecho de que en las sentencias de sobreseimiento se haga también la declaración correspondiente, no las convierte en sentencias declarativas en sentido técnico, pues los elementos de estas son: que exista la voluntad de la ley de la que se pide la declaración positiva o no exista aquella cuya declaración negativa se solicita, y la legitimatio ad causam, y esos elementos no se encuentran en las sentencias en las que no se hace otra clase de declaraciones."*

"COSA JUZGADA. IMPROCEDENCIA DE AMPARO (FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO) CONTRA ACTOS OBJETO DE JUICIO SOBRESEIDO QUE NO PUEDEN RECLAMARSE DE NUEVO. *Aun cuando, por regla general, una sentencia de sobreseimiento no constituye cosa juzgada ni impide, por consiguiente, la promoción de un nuevo juicio de garantías en que se combata el mismo acto, existen casos de excepción en virtud de que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera también por diversas circunstancias, pues ésta no sólo se da cuando en una sentencia ejecutoria se ha examinado y resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un juicio de garantías, siempre que tal determinación se haya realizado atendiendo a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que tal determinación se haya efectuado, como ocurre, por ejemplo, cuando se ha declarado por sentencia ejecutoria que se ha consumado de manera irreparable el acto reclamado, o que han cesado sus efectos, o que dicho acto ha sido consentido, o cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa, pues estas situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio de garantías."*

Las sentencias de condena, son todas aquéllas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, es decir, imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), o bien, en sentido negativo (no hacer, abstenerse), diferenciándose de las declarativas, porque contienen una declaración respecto del derecho del actor y de la obligación correlativa del demandado; además, de ordenar la ejecución forzosa para el caso de que el demandado, dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada; en tanto que aquéllas no contienen otra cosa más, en lo que respecta a la cuestión principal deducida en el pleito; esto es, que su contenido se agota en la declaración que hace. Es en tal sentido, el criterio expuesto por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, en la tesis de jurisprudencia que literalmente indica:

“SENTENCIAS EN MATERIA CIVIL, DECLARATIVAS Y DE CONDENAS, DIFERENCIAS. *En materia civil, todas las sentencias contienen una declaración de derechos en su parte resolutive. Pero las meramente declarativas no contienen otra cosa más, en lo que respecta la cuestión principal deducida en el pleito; esto es, que su contenido se agota en la declaración que hace. Las sentencias de condena contienen, por una parte, una declaración respecto del derecho del actor y de la obligación correlativa del demandado; además, ordena la ejecución forzosa para el caso de que el demandado, dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada, este fallo hace cierto e indubitable el derecho del actor y manda al órgano de ejecución que lo haga efectivo, en el supuesto citado. Por esta circunstancia, toda sentencia de condena es al mismo tiempo declarativa y además ejecutiva. Citando a Chiovenda, se puede decir que la diferencia está, pues, en que la sentencia de condena tiene dos funciones distintas, y la de declaración hay una sola: ”³⁹*

³⁹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XII-Diciembre, página 962.

Las sentencias de amparo, en las que se decide conceder la protección de la justicia federal, son condenatorias, porque obligan a la autoridad responsable a restituir el goce de la garantía individual violada o a cumplimentar ésta; no solamente se concretan a reconocer una circunstancia jurídica preexistente, como sucede con las sentencias declarativas y de conformidad con el tipo de acto que hubiere sido reclamado en el juicio de garantías, será la conducta que deba asumir la autoridad responsable en el cumplimiento de la sentencia. Si el acto reclamado es negativo, la concesión del amparo implicará que la autoridad responsable obre en el sentido de respetar la garantía violada, y, en su caso, la obligará a cumplir con lo que la garantía exija; y si fue un acto material o positivo, la responsable deberá, en primer lugar nulificarlo, para posteriormente restituir el estado de las cosas al que guardaban con anterioridad a su actuar inconstitucional.

La sentencia constitutiva, es la que recae por el ejercicio de la acción intentada con el fin de crear, modificar, o extinguir una relación jurídica, sin limitarse a la declaración del derecho y sin obligar al pago de una prestación; crea una situación jurídica, que no nace sino hasta el momento del fallo, característica que la deslinda de las sentencias declarativas.

Por su función en el proceso, las sentencias pueden clasificarse en definitivas e interlocutorias. Son definitivas, las que dirimen una cuestión de fondo, principal, la que precisamente se debate durante el procedimiento por la pretensión o las pretensiones del actor y por la defensa de su contraparte; las interlocutorias, son aquéllas que resuelven un incidente o cuestión accesoria planteada en el juicio y sus efectos con relación a las

partes son provisionales, porque pueden ser modificados por la sentencia definitiva. En relación con éstas, José Ovalle Favela opina que únicamente las resoluciones definitivas son en rigor sentencias, pues las interlocutorias, por no referirse a la controversia principal, deben ser consideradas como autos.⁴⁰

Por lo que se refiere a su mutabilidad, las sentencias se clasifican en impugnables e inimpugnables, también llamadas definitivas y firmes, respectivamente; las definitivas, son aquellas en contra de las cuales está abierta alguna vía de recurso o medio de impugnación, por el que pueden ser confirmadas, modificadas, revocadas, o bien, anuladas; en cambio, las firmes o inimpugnables son aquellas en contra de las que no procede ningún medio de defensa, es decir, son las que poseen la autoridad de la cosa juzgada. Normalmente estas últimas son las que dictan los órganos jurisdiccionales de segundo grado.

Desde el punto de vista del resultado que la parte actora obtenga con la sentencia, las sentencias se dividen en desestimatorias, también conocidas como absolutorias, y estimatorias; las primeras son las que desechan las pretensiones del actor por considerarse infundadas y las segundas las que acogen las pretensiones planteadas en el juicio por considerarse que deben estar bajo la tutela de la ley.⁴¹

Requisitos de las sentencias.

⁴⁰ Ovalle Favela, José, *Ob.cit.*, página 203.

⁴¹ Ovalle Favela, José, *Ob.cit.*, página 202.

Sin ser la intención establecer de manera determinante, cuál es la forma que debe revestir una sentencia, dado que su estructura depende de la naturaleza de la controversia planteada, sus requisitos, entendiendo a la sentencia como documento (requisitos externos o formales), y como acto procesal (requisitos internos o substanciales), son los siguientes:

Cipriano Gómez Lara, indica que independientemente de las reglas o formalismos que establezcan las diversas legislaciones respecto a los requisitos de las sentencias, la estructura de toda sentencia presenta cuatro grandes secciones o partes:⁴²

- I. *Preámbulo.* Debe señalarse, además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del tipo de proceso en que se está dictando la sentencia, es decir, en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.
- II. *Resultandos.* Éstos son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento, sin que en esta parte el tribunal pueda realizar alguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

⁴² Gómez Lara, Cipriano, "*Teoría General del Proceso*", Edit. Harla México, S.A. de C.V., 9ª ed., México, 1998, página 292.

De lo anterior, se estima que si bien la sección de resultandos en toda sentencia se presenta como un requisito formal, su omisión no causa agravio a las partes, ni por ende, se priva de defensa al quejoso, toda vez que únicamente refieren a las consideraciones de tipo histórico descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, sin que se haga pronunciamiento jurídico alguno por parte del juez que la dicta, tal y como lo constatan las siguientes tesis:

“SENTENCIA, RESULTANDOS DE LA. SU OMISIÓN NO CAUSA AGRAVIO. *Una sentencia no causa agravio por la circunstancia de que el juez de Distrito omita el capítulo relativo a "resultandos" al dictarla.*⁴³

“CONCEPTOS DE VIOLACION RELATIVOS A LOS 'RESULTANDOS'. *Los conceptos de violación son injustificados si los mismos se refieren a los "resultandos" del laudo impugnado, o sea, a la narración de los antecedentes del juicio laboral, que jurídicamente no causan agravios a los quejosos, pues esto solamente podría originárselos su parte resolutive y las consideraciones que la funden.*⁴⁴

“SENTENCIAS, FALTA DE RESULTANDOS EN LAS. (LEGISLACION DE SAN LUIS POTOSÍ). *La falta de resultados en una sentencia, constituye una infracción a la Ley Procesal. (Artículo 441, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles de San Luis Potosí); pero no es de las que conforme al artículo 159 de la Ley de Amparo, privan de defensa al quejoso y justifican la protección de la Justicia Federal.*⁴⁵

- III. **Considerandos.-** Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la sentencia. Aquí después de haberse relatado en la parte de

⁴³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo 199-204, Tercera Parte, página 70.

⁴⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Instancia: Cuarta Sala, Tomo XXVIII, quinta parte, página 12.

⁴⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Tomo LXXVII, página 571.

De lo anterior, se estima que si bien la sección de resultandos en toda sentencia se presenta como un requisito formal, su omisión no causa agravio a las partes, ni por ende, se priva de defensa al quejoso, toda vez que únicamente refieren a las consideraciones de tipo histórico descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, sin que se haga pronunciamiento jurídico alguno por parte del juez que la dicta, tal y como lo constatan las siguientes tesis:

"SENTENCIA, RESULTANDOS DE LA. SU OMISIÓN NO CAUSA AGRAVIO. *Una sentencia no causa agravio por la circunstancia de que el juez de Distrito omita el capítulo relativo a "resultandos" al dictarla.*"⁴³

"CONCEPTOS DE VIOLACION RELATIVOS A LOS 'RESULTANDOS'. *Los conceptos de violación son injustificados si los mismos se refieren a los "resultandos" del laudo impugnado, o sea, a la narración de los antecedentes del juicio laboral, que jurídicamente no causan agravios a los quejosos, pues esto solamente podría originárselos su parte resolutive y las consideraciones que la funden.*"⁴⁴

"SENTENCIAS, FALTA DE RESULTANDOS EN LAS. (LEGISLACION DE SAN LUIS POTOSÍ). *La falta de resultados en una sentencia, constituye una infracción a la Ley Procesal. (Artículo 441, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles de San Luis Potosí); pero no es de las que conforme al artículo 159 de la Ley de Amparo, privan de defensa al quejoso y justifican la protección de la Justicia Federal.*"⁴⁵

- III. **Considerandos.-** Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la sentencia. Aquí después de haberse relatado en la parte de

⁴³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo 199-204, Tercera Parte, página 70.

⁴⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Instancia: Cuarta Sala, Tomo XXVIII, quinta parte, página 12.

⁴⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Tomo LXXVII, página 571.

resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

Es de destacarse, que son los considerandos de las sentencias los que rigen el sentido de las resoluciones de los jueces, toda vez que allí se vierten los razonamientos jurídicos de la decisión que se adopta, como bien lo sostuvo la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia siguiente:

"SENTENCIAS. SU AUTORIDAD SE EXTIENDE A LOS CONSIDERANDOS. *En términos generales, la parte resolutive de la sentencia, por sí misma, es la que puede perjudicar a los litigantes y no la parte considerativa, pero este principio debe entenderse unido al de congruencia, según el cual los considerandos rigen a los resolutive y sirven para interpretarlos. Consecuentemente, los argumentos de la sentencia, por sí mismos, no causan agravio a los interesados, cuando se demuestra que no han conducido a la resolución ilegal."* ⁴⁶

IV. Puntos Resolutive.- Los puntos resolutive son la parte final de la sentencia en donde se precisa de manera concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor; si existe condena y a cuánto asciende ésta; además, se precisan los plazos para que se cumpla la sentencia.

⁴⁶ Visible en el Apéndice de 1995, Sexta Época, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis 501, página 331.

Además de los requisitos señalados, De Pina y Castillo Larrañaga⁴⁷, indican la forma y redacción que debe guardar la sentencia, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en los siguientes términos (legislación que si bien no es aplicable en materia de Amparo, si es ilustrativa):

- a) Debe estar redactada en castellano, como todos los documentos y resoluciones judiciales (artículo 56).
- b) Debe contener la indicación del lugar, fecha y juez o tribunal que la dicte; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan, así como la fijación clara del objeto del pleito (artículo 86).
- c) Deben llevar las fechas y cantidades escritas con letra (artículo 56).
- d) No deben contener raspaduras ni enmendaduras, poniéndose sobre las frases equivocadas una línea delgada que permita su lectura, salvándose el error al final con toda precisión (artículo 57), y
- e) Deben estar autorizadas con la firma entera del juez o magistrados que dictaron la sentencia (artículo 80).

En el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio a la Ley de Amparo, se establecen también los requisitos consagrados en el ordenamiento adjetivo citado; establece que las resoluciones judiciales expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial y se firmarán por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas en todo caso por el secretario, además, indica dicho ordenamiento, las sentencias contendrán, una relación sucinta de las cuestiones

⁴⁷ De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *"Instituciones de Derecho Procesal Civil"*, Edit. Porrúa, S.A., 15ª ed., México, 1982, página 345.

planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, las que comprenden los motivos para hacer o no condenación en costas y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse (artículos 219 y 222).

De lo referido con antelación, se desprende que los requisitos de las sentencias son aquéllos que dan forma a la sentencia en su carácter de documento, sus constantes son el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos, sin que deban soslayarse los enumerados por la legislación procesal civil del Distrito Federal, que, como ya se dijo, no es aplicable en materia de Amparo.

Por lo que se refiere a la estructura de la sentencia de amparo, se divide también, en cuatro secciones, las que, en el orden apuntado con anterioridad, son:

I) Preámbulo o encabezado. En esta sección se señalan los datos que sirven para identificar plenamente el asunto como son:

1. Lugar y fecha de la sentencia;
2. Juzgado, tribunal de circuito, sala o pleno de la Suprema Corte que dicta la resolución;
3. Señalar el tipo de juicio de amparo, directo o indirecto, en el que se dicta la sentencia;
4. Nombre del quejoso;
5. Número de expediente.

II) Resultandos. Son consideraciones de tipo histórico descriptivo, en las que se narra lo actuado en el proceso, con referencia especial a la demanda, actos reclamados, autoridades responsables, informes justificados rendidos por la responsables,

intervención del agente del Ministerio Público, en su caso, el emplazamiento al tercero perjudicado y las pruebas ofrecidas por las partes.

En esta parte de la resolución, el tribunal debe evitar hacer alguna consideración de tipo valorativa, ya que únicamente debe relacionar los hechos ocurridos durante el proceso.

Este capítulo, es parte integrante de toda sentencia de amparo, ya que implica la puntualización de los actos reclamados, ante el órgano jurisdiccional que tenga conocimiento y la narración breve de los hechos aducidos en relación con aquéllos.

III) Considerandos. Es la parte medular de la sentencia, en donde se deben invocar los preceptos legales que dan competencia al tribunal de amparo, se analiza y se resuelve respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados; se estudian las causas de improcedencia aducidas por las autoridades responsables y por el tercero perjudicado, o bien, se invocan aquéllas que a criterio del juzgador se actualizan, para que, de ser procedente el juicio, se esté en aptitud de dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda, citando las normas jurídicas aplicables, principalmente las normas constitucionales que contienen las garantías violadas y los derechos referentes a la distribución competencial entre Federación y Estados, las doctrinas y criterios jurisprudenciales aplicables, así como los efectos, en su caso, de la concesión del amparo.

En la parte considerativa es donde se observa el criterio del juzgador, éste puede, incluso, exponer reflexiones de tipo general, que darán lugar en caso de reiteración por los tribunales superiores de amparo, a la formación de jurisprudencia.

IV) Los puntos resolutivos, son la parte final de la sentencia donde se precisa de forma concreta del sentido de la resolución; es decir, si se concede, niega o sobresee en el amparo y se ordena notificarla a las partes. Éstos son los elementos formales de una sentencia, que le otorgan el carácter de acto de autoridad, ya que condensan la función jurisdiccional con efectos obligatorios, pues tanto los resultandos como los considerandos son la preparación lógica de la decisión judicial.

La ley no establece que la sentencia en el amparo deba tener determinada forma externa, el artículo 77 de la Ley de Amparo sólo previene que se fije en ella con claridad y precisión el acto o actos reclamados y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados, que se expongan los fundamentos legales en que se apoya el tribunal de amparo para sobreseer, o bien para amparar o negar el amparo, según se haya acreditado alguna causa de improcedencia, la inconstitucionalidad del acto o su constitucionalidad; y que en los puntos resolutivos se fije con claridad y precisión el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo.

De lo anterior, se concluye que en la morfología de la sentencia de amparo, primero se debe fijar con claridad y precisión el acto reclamado, lo que implica determinar su contenido sustancial; enseguida, deben apreciarse las constancias que establezcan la

existencia o la inexistencia de dicho acto reclamado, principalmente el informe de la autoridad responsable y las copias o los anexos al propio informe; después, debe examinarse la posible existencia de causales de improcedencia del juicio que acarrearán su sobreseimiento; posteriormente, se valorarán las pruebas aportadas por las partes, pero solamente en cuanto sean pertinentes para definir la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del acto reclamado. Tal apreciación debe hacerse de sujeción, explícita o implícita a las reglas referentes al valor de las pruebas que contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, dentro de los límites que marquen los conceptos de violación propuestos en la demanda o supliéndolos en los casos previstos por la ley, con exclusión de las pruebas que no hubiesen sido exhibidas ante la autoridad responsable, salvo casos excepcionales. Finalmente, en los puntos resolutivos se debe expresar si sobresee en el juicio, se concede o niega la protección solicitada.

Principios que deben seguir las sentencias de amparo

Los requisitos internos o substanciales de la sentencia, son aquéllos que atienden ya no al documento, sino al acto mismo de la sentencia, o sea, aquellos que conciernen a su contenido sustancial, en cuanto a la resolución de la controversia; éstos se proyectan en tres direcciones o principios: congruencia, motivación y exhaustividad.

Pedro Aragonese señala al respecto, que *"por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual, debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido,*

*oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.*⁴⁸

De Pina y Castillo Larrañaga, consideran que la congruencia es un requisito impuesto, tanto por el derecho como por la lógica, que significa la conformidad en cuanto a la extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las pretensiones que las partes hubieren formulado en el juicio.⁴⁹

De lo anterior, se advierte que el principio de congruencia obliga al juzgador a decidir las controversias planteadas y contestaciones formuladas, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del debate, como reiteradamente lo han sostenido los tribunales de amparo en las tesis siguientes:

"CONGRUENCIA. PRINCIPIO DE, EN LA SENTENCIA. *La congruencia significa ilación o aceptación ante los motivos de inconformidad o reclamo y la concesión que hace el juzgador a ello, o sea, conformidad en cuanto a extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes.*⁵⁰

"CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS, PRINCIPIO DE. *Este Tribunal considera que se conculca el precepto que establece el principio de congruencia, cuando se restringe su significación y se sostiene que tal precepto, sólo manda que el juez debe ocuparse de resolver las pretensiones deducidas por las partes en su demanda y*

⁴⁸ Aragonese Alonso, Pedro, *Ob.cit.*, página 227.

⁴⁹ Cfr. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Ob.cit.*, páginas 344-345.

⁵⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Tomo III, Segunda Parte-I, página 221.

contestación, sin que pueda otorgar a una de ellas lo que no ha pedido, en virtud de que tal concepción mutila su alcance, que es más amplio, si se considera que la sentencia debe apearse a las actuaciones habidas en el juicio, guardar concordancia entre sus antecedentes y consecuentes.”⁵¹

“CONGRUENCIA, ALCANCE DEL PRINCIPIO DE. *El principio de la congruencia de las resoluciones judiciales, no se refiere al estudio de las pruebas rendidas, sino al de las pretensiones de las partes, oportunamente deducidas en el pleito.”⁵²*

El principio referido, se refleja en cuanto a la fijación de los actos reclamados en relación con las autoridades responsables. Al comprobarse la certeza o inexistencia de un acto proveniente de una determinada autoridad, el juez de amparo estará respetando este principio, dado que delimitar la controversia a las autoridades que efectivamente fueron emisoras o ejecutoras del acto reclamado, es un imperativo ineludible sin el cual no se puede fijar la *litis* constitucional.

Por otra parte, la obligación de motivar los actos, no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad, dado que la Constitución en su numeral 16 señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde o motive la causa legal del procedimiento.

La garantía consagrada en dicho precepto constitucional importa que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado; entendiéndose por

⁵¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Tomo X-Diciembre, página 284.

⁵² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Instancia: Tercera Sala, Tomo XX, Cuarta Parte, página 51.

lo primero que debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hubieren tomado en consideración para la emisión del acto; siendo indispensable, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Lo anterior, encuentra apoyo en la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la compilación de 1995, Séptima Época, Tomo VI, Parte SCJN, tesis 260, página 175, que es del tenor literal siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Ahora bien, en el aspecto estrictamente jurisdiccional, la obligación de motivar y fundar la sentencia, deviene además, de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución, que expresa que las sentencias del orden civil deberán ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y en su defecto, acordes con los principios generales del derecho.

Sobre el particular, los códigos procesales de diversas materias, desarrollan en esencia lo señalado en el citado precepto constitucional, obligando de esa manera a las

autoridades jurisdiccionales a exponer las razones y fundamentos en sus resoluciones. Por lo tanto, se concluye que es imperativo de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos y, especialmente, en las sentencias que importan la resolución más importante con la que culmina un proceso jurisdiccional.

No obstante lo anterior, se ha establecido por los tribunales de amparo, que las omisiones involuntarias tales como errores mecanográficos o la falta de cita de los preceptos legales en que se funden las sentencias no son razón suficiente para invalidarlas, siempre y cuando se advierta que existen otros aspectos en los cuales se apoyó el juzgador, como se desprende, respectivamente, del texto de las jurisprudencias y tesis aislada siguiente:

"SENTENCIAS. CITA EQUIVOCADA EN ELLAS, DE PRECEPTOS LEGALES INAPLICABLES. *La cita equivocada que en una resolución se hace de preceptos legales inaplicables, no basta para conceder el amparo, si del examen de los hechos se ve claramente que la resolución encuentra su apoyo en otras disposiciones y razones legales.*"³³

"SENTENCIAS, CITA ERRONEA DE PRECEPTOS LEGALES EN LAS. *El error en la cita de los preceptos legales en que incurre la autoridad responsable no amerita la concesión del amparo si, de los términos literales de la sentencia reclamada, aparece que se trata de una verdadera equivocación consistente en que indebidamente se invocan en dicha sentencia determinados artículos, debiendo entenderse que se trata de otros.*"³⁴

"SENTENCIAS. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *No puede decirse que una sentencia carezca de fundamentación y motivación, en términos del artículo 16 constitucional, si los preceptos legales de cuya aplicación se trata están precisados en alguna parte de la misma, que es un todo, ya sea en los resultados, en las referencias a los razonamientos legales hechas*

³³ Ibid, página 2851.

³⁴ Ibid, página 2852.

por la parte, los considerandos, o antes de los puntos resolutiveos, de modo que no haya duda razonable sobre los preceptos legales cuya aplicación se razona y examina, y si en dicha sentencia se contiene la parte substancial de los razonamientos que se refieren a los hechos del caso, para determinar si encajan en las hipótesis normativas.⁵⁵

Una sentencia es exhaustiva, en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, por lo que no lo será, cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación o a alguna prueba. Al dictar una sentencia se debe tener cuidado en examinar los elementos aportados en su totalidad, agotando todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas, como se desprende de la siguiente tesis:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS. PRINCIPIOS DE. *Los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, consagrados en el artículo 209 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, obligan al juzgador a decidir las controversias planteadas y contestaciones formuladas, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del debate; en esas condiciones, si la responsable dicta una resolución tomando en cuenta sólo de manera parcial la demanda y contestación formuladas, tal sentencia no es precisa ni congruente y por tanto, viola las garantías individuales del peticionario.⁵⁶*

En el fuero común, tal principio se encuentra establecido en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el cual se impone al juzgador el deber de decidir todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Se ha advertido, frecuentemente, que en la emisión de las sentencias los jueces

⁵⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo 109-114, Sexta Parte, página 202.

desatienden el examen de las pruebas ofrecidas por las partes, cuando dicha omisión constituye una de las más graves violaciones al principio de exhaustividad, tal y como lo constata la siguiente jurisprudencia:

"PRUEBAS, APRECIACIÓN DE LAS, POR LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. *Si las juntas de conciliación aprecian de modo global las pruebas rendidas por las partes, en vez de estudiar cada una de ellas expresando las razones por las cuales les conceden o niegan valor probatorio, con ello violan las garantías individuales del interesado y debe concederse el amparo, a efecto de que la Junta respectiva dicte nuevo laudo, en el que, después de estudiar debidamente todas y cada una de las pruebas rendidas por las partes resuelva lo que proceda".*⁵⁷

En materia de amparo, el principio de exhaustividad se cumple con el examen de todos y cada uno de los actos reclamados, bien sea ocupándose del estudio de su constitucionalidad, o bien, para sobreseer en el juicio respecto de ellos, como se desprende del siguiente criterio jurisprudencial:

"SENTENCIAS DE AMPARO. DEBEN TRATAR LA CUESTIÓN PLANTEADA EN SU INTEGRIDAD. *De acuerdo con los principios fundamentales y reglamentarios que rigen el juicio de amparo, no es permitido a los jueces de Distrito resolver sólo en parte la controversia, sino que en la audiencia respectiva deben dictar sentencia en la que resuelvan sobre la cuestión constitucional propuesta, en su integridad."*⁵⁶

En el amparo, la dispensa de la obligación del juez de estudiar todos y cada uno de los motivos del juicio constitucional que se expongan a su consideración, solamente es permisible en casos de verdadera excepción cuando los conceptos de violación no

⁵⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIII-Abril, página 346.

⁵⁷ *Ibid*, página 2386.

guarden continuidad y cuando con el otorgamiento de la protección de la Justicia Federal, por el examen de alguno de los conceptos de violación, se obtenga la plena restitución del agraviado en el disfrute de la garantía individual por cuyo resguardo acudió al amparo. Por ejemplo, cuando se declare procedente un agravio constitucional, relativo a una cuestión de violaciones formales, o en el caso en que la concesión del amparo tenga como consecuencia la anulación de todos los actos reclamados, sólo entonces, el Juez de Distrito está en posibilidad de evitar el estudio de los restantes conceptos. Caso contrario se presenta cuando se controvierta en la vía de amparo, una resolución y se expresen conceptos de violación tendientes a atacar la constitucionalidad de las diversas consideraciones que la sustentan, si éstas no guardan dependencia en forma tal que ante la declaración de procedencia de uno de ellos, se logre la finalidad de la restitución en el disfrute de la garantía violada, o cuestiones formales que imposibiliten el estudio de fondo del asunto, el juez de amparo no queda eximido de su obligación legal de estudiar y resolver la totalidad de la litis así conformada en el juicio de garantías.³⁹

La tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 47/95, publicada en la página 133 Tomo II, Diciembre de 1995 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, indica que constituye una formalidad esencial del procedimiento el dictado de una sentencia en la que sean dirimidas (todas) las cuestiones debatidas, ésta establece:

³⁹ Ibid, página 2862.

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Sentidos en los que se puede fallar

El contenido de toda sentencia se integra por la forma como en ella se dicta el derecho, la de amparo es tripartita, sin que sea oportuno tomar en cuenta la incompetencia y el impedimento ya que nada resuelve; tales formas son el sobreseimiento, la negativa y la concesión del amparo.

Sobreseimiento en el juicio.

El término sobreseer indica paralizar, suspender, terminar y se regula por el artículo 74 de la Ley de Amparo.⁶⁰

³⁹ Como lo ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado del Decimotercero circuito en la tesis XVIII.10.2 K, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 1030, cuyo rubro indica **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CASO EN QUE DEBEN ESTUDIARSE EN SU TOTALIDAD."**

⁶⁰ La Ley de Amparo de 1882 fue la primera que estableció la figura del sobreseimiento.

Ignacio Burgoa, considera que "el sobreseimiento en el juicio de amparo, es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional que concluye una instancia judicial en el amparo, sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino atendiendo a circunstancias o hechos diversos de ella".⁶¹

Para Fix Zamudio el sobreseimiento consiste: "en la declaración judicial de la existencia de un obstáculo jurídico o material que impide el examen de fondo de la controversia, cuyos motivos son enumerados en el artículo 74 de la Ley de Amparo".⁶²

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que el sobreseimiento pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no a la parte quejosa, dejando las cosas en el estado en que se encontraban antes de la interposición de la demanda, quedando, por consiguiente, la responsable facultada para actuar conforme a sus atribuciones.

El criterio referido con antelación, se adopta en la jurisprudencia publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y ocho, Segunda Parte, página 2896, cuya sinopsis es la siguiente:

"SOBRESEIMIENTO. El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones."

⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, página 463.

⁶² Fix Zamudio, Héctor, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México 1964, página 393.

Sobreseer es no resolver del fondo del asunto por un impedimento legal, consistente en una causa de improcedencia aparecida, sobrevenida o descubierta en algunas de las etapas de la secuela procesal del amparo, o bien por actualizarse alguno de los otros supuestos que establece el artículo 74 de la Ley de Amparo; es decir, cuando el agraviado se desista expresamente de la demanda; cuando éste muera durante la tramitación del juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona; cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de la misma Ley y, por último, si se advierte que el quejoso no ha efectuado ningún acto procesal tendiente a impulsar el juicio, durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, caso que producirá la declaración caducidad de la instancia.

La resolución de sobreseimiento, es un acto que pone fin al juicio sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución, ni identificar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables, quedando estas últimas facultadas para actuar conforme a sus atribuciones.

Ahora bien, no debe perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos; por la ausencia de afectación del interés jurídico prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, que puede revelarse, entre otros múltiples supuestos, por ausencia de pruebas que acrediten la afectación o la titularidad del derecho protegido, o bien por la falta de contemporaneidad del perjuicio o la

inexistencia propia del perjuicio dimanada del acto de autoridad, esto es, porque el acto en realidad beneficie al peticionario, circunstancias que pueden presentarse en forma independiente o conjunta, bastando el examen de una sola causal de improcedencia para que se sobresea en el juicio.

Lo anterior, encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 54/98, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Agosto de 1998, página 414, que indica:

“SOBRESEIMIENTO. BASTA EL ESTUDIO DE UNA SOLA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. Al quedar demostrado que el juicio de garantías es improcedente y que debe sobreseerse con apoyo en los artículos relativos de la Ley de Amparo, el que opere, o no, alguna otra causal de improcedencia, es irrelevante, porque no cambiaría el sentido de la resolución.”

El sobreseimiento produce los siguientes efectos procesales:

- a) Si se produce en la primera instancia, finaliza el juicio.
- b) Al sobrevenir o actualizarse una causa de improcedencia en la segunda instancia, termina con ésta y, por regla general, deja firme la sentencia recurrida.

En este último supuesto, le es dable al tribunal revisor examinar la procedencia del amparo bajo supuestos diversos, que no sólo involucran a las hipótesis legales examinadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de

actualizar esas hipótesis, lo que implica congruencia con el principio de que la procedencia del juicio es de orden público, por lo que a pesar de que el juzgador hubiere desestimado determinada causa de improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que puede ser alumbrado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre.

Lo anterior, ha sido sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXXVI/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 244, cuya sinopsis dice:

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN, DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente el fallo, pero esto no rige en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó, o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el juez de Distrito y de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo

involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea alumbrado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme."

Ahora bien, cuando desde la promoción del juicio la improcedencia de la acción de amparo es notoria, manifiesta o indudable, la demanda se debe desechar de plano por el órgano de control, sin que en este caso se inicie el juicio y sin que obviamente se decrete el sobreseimiento del mismo, por no existir todavía la controversia constitucional.

La jurisprudencia ha establecido los requisitos para que se deseche la demanda de amparo en los siguientes términos:

"DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA . REQUISITOS. De la lectura del artículo 145 de la Ley de Amparo, se colige que el desechamiento de plano de una demanda de garantías sólo procede ante la concurrencia de estos: que se encuentre un motivo de improcedencia del juicio constitucional; que este motivo sea manifiesto; que también sea indudable. Lo relativo o causa de improcedencia del juicio constitucional no requiere mayor explicación; lo manifiesto se da cuando el motivo de improcedencia se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del libelo, de los escritos aclaratorios o de ampliación -cuando los haya- y de los documentos que se anexan a tales promociones, y lo indudable resulta de que se tenga la certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate es operante en el caso concreto, de tal modo , que aun en el supuesto de que se admitiera la demanda y se substanciara el procedimiento, no resultara factible formarse

*una convicción diversa, independientemente de los elementos que eventualmente pudieran allegar las partes.*⁴³

El artículo 74, en sus diversas fracciones, prevé las causales que pueden originar el sobreseimiento en el juicio, de la manera siguiente:

La fracción I señala el sobreseimiento por desistimiento del quejoso.

Dentro del juicio de amparo, la voluntad para promoverlo se erige en un principio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución General de la República y en el artículo 4º de su legislación reglamentaria; de modo tal, que siempre debe seguirse a instancia de parte agraviada, es decir, mediante la expresión de la actitud volitiva del particular a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame.

Si la titularidad de la acción constitucional es de todo gobernado y su naturaleza es subjetiva; entonces, es claro que existe la posibilidad jurídica de que el quejoso decida, en cualquier momento, por una mera declaración de su voluntad, anular ese acto volitivo por el que exime el Estado de su obligación de otorgar la protección reclamada.

En otras palabras, si el juicio de amparo, por disposición constitucional, sólo puede seguirse a instancia de parte agraviada, es lógico que quien considere resentir ese perjuicio por un acto de autoridad, pueda abdicar de su pretensión para que el órgano de control constitucional proceda al análisis de la juridicidad de dicho acto.

⁴³ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, números 8-9,

En tales condiciones, debe considerarse que el desistimiento constituye una abdicación o renuncia a la potestad o derecho del sujeto, para que el órgano de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, ejerza su actividad jurisdiccional en un caso concreto y determinado; lo que implica, un desistimiento de la acción, como ha sido reconocido dentro de la doctrina del juicio de amparo.

Las reflexiones que anteceden, ponen de manifiesto que el desistimiento de la acción constitucional, ratificado plenamente por el quejoso, actualiza la hipótesis prevista por el mencionado artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, a pesar de que se haya externado con posterioridad a la fecha en que se dictó la resolución de primera instancia e incluso, a que en contra de tal fallo se presentara el recurso de revisión relativo, porque el quejoso conserva, en todo tiempo, su derecho para renunciar al ejercicio de su acción, en el momento en que lo considere conveniente a sus intereses , y el órgano de control constitucional tiene el deber de aceptar esa renuncia, como se desprende de las siguientes tesis visibles, respectivamente, en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Tomo 187-192 Séptima Parte, página 389 y Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXIII, página 3124, que son del tenor literal siguiente:

"DESISTIMIENTO, SOBRESEIMIENTO POR. *Prospera el desistimiento en el juicio constitucional, si se lleva a cabo la ratificación del escrito relativo ante la presencia judicial o funcionario con fe pública, previa identificación del interesado."*

"DESISTIMIENTO, OPORTUNIDAD PARA HACERLO. Debe dictarse sobreseimiento en un juicio cuando exista escrito de desistimiento, de conformidad con lo prevenido por la fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo en relación con la fracción XVIII del artículo 73 del propio ordenamiento, y no obsta para llegar a tal conclusión, la circunstancia de que dicho desistimiento se dirija al inferior, y con posterioridad a la fecha en que se haya dictado la resolución de primera instancia que se recurre por determinadas autoridades responsables, porque los quejosos tiene expedito en todo tiempo, su derecho para desistirse del juicio de garantías, en el momento en que lo consideren conveniente a sus intereses."

La fracción II señala el sobreseimiento por muerte del quejoso. El amparo es de acción personalísima, por lo que si el acto reclamado afecta derechos estrictamente personales como la vida o la libertad, no existe razón jurídica para su examen al dejar de existir el agraviado; circunstancia que a *contrario sensu*, no opera cuando la garantía violada se refiere al patrimonio del quejoso que fallece, pues es transmisible a sus herederos y el amparo debe seguir su curso en beneficio de éstos, tal y como lo establece la siguiente tesis ejecutoria:

"FALLECIMIENTO DEL AGRAVIADO COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. NO OPERA EN CASO DE LESION A DERECHOS PATRIMONIALES. No se configura la causal de improcedencia por muerte del agraviado durante la tramitación del juicio, establecida en el artículo 74, fracción II de la Ley de Amparo, en el caso de que los actos reclamados no afectaren derechos estrictamente personales del quejoso, sino de carácter patrimonial, en cuyo caso no opera el sobreseimiento previsto en el precepto citado".

64

La fracción III señala el sobreseimiento por improcedencia del amparo. Las causales de improcedencia que prevé el artículo 73 de la Ley de Amparo están

relacionadas directamente con los presupuestos procesales del juicio de garantías, cuya actualización imposibilita al juez para conocer del fondo del asunto, y que son los siguientes: la existencia de un quejoso, de un acto reclamado, de una autoridad responsable y de un perjuicio, como lo señala el ministro Gudiño Pelayo:

“...todas las causales de improcedencia o de sobreseimiento se relacionan en forma directa e inmediata con los presupuestos procesales; todavía más, en función de éstos se determinan las causales mencionadas: 1.- Por la ausencia material, inexistencia de un presupuesto procesal (no hay quejoso, acto reclamado, autoridad responsable o perjuicio). 2.- Porque existiendo, el presupuesto se ha configurado de manera defectuosa (por ejemplo, cuando la ley exige agotar un recurso ordinario, entonces es posible decir que el perjuicio, aunque existe, no es definitivo, porque puede ser reparado por la vía ordinaria). 3.- O bien, por último, porque por disposición expresa de la ley ciertos actos no pueden ser reclamados en amparo o determinadas autoridades se encuentran impedidas para figurar como autoridades responsables (la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los actos electorales, etcétera).”⁶⁴

Ahora bien, cabe destacar que las diecisiete primeras fracciones del artículo 73 de la ley de la materia sólo establecen algunos de los supuestos de improcedencia del juicio de amparo, no so las únicas hipótesis en que dicho juicio puede estimarse improcedente, pues existen otras causas claramente previstas en algunos de los preceptos de la Constitución General de la República y en la propia ley de la materia, como lo señala la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis: 2a. LXXXVI/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, página 373, cuya sinopsis dice:

⁶⁴ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, números 8-9, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis de jurisprudencia 4, página 1542.

⁶⁵ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *“Introducción al amparo mexicano”*, Edit. Limusa, S.A. de C.V., 2ª edición, México, 1999, páginas 162-163.

"IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. Esta fracción debe interpretarse en el sentido de que las causas de improcedencia del juicio de garantías que en forma enunciativa prevé, deben derivar necesariamente de cualquier mandamiento de la propia Ley de Amparo o de la Carta Magna, lo que de suyo implica que las diecisiete primeras fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo sólo establecen algunos de los supuestos de improcedencia del juicio de amparo, pero esos supuestos no son los únicos en que dicho juicio puede estimarse improcedente, pues existen otras causas claramente previstas en algunos de los preceptos de la Constitución Federal y de la propia Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Por tanto, no es exacto que exista imprecisión en tomo de las causas de improcedencia que se prevén en esa fracción."

El tribunal de amparo, tiene prohibido continuar con el juicio al descubrir una improcedencia que cause el sobreseimiento; las causas de improcedencia pueden, en consecuencia, ser cualesquiera de las contenidas en las fracciones del artículo 73 de la ley, e incluso cualquiera que se derive de la aplicación de otro precepto legal, constitucional o por interpretación jurisprudencial, las cuales pueden ser descubiertas con posterioridad a la admisión de la demanda y reflejadas en la sentencia respectiva.

El sobreseimiento consignado en el artículo 74, fracción III, de la ley de la materia es, por tanto, la imposibilidad de que en el juicio respectivo se analice la cuestión de fondo planteada por el quejoso sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, cuando durante el juicio sobrevengan o aparezcan motivos de improcedencia, entendiéndose "por aparecer", a que el juzgador se dé cuenta de un motivo de improcedencia durante la tramitación del juicio y no exclusivamente en el sentido de que ese motivo surja después de que el juicio ha sido entablado, como lo señala la tesis siguiente:

"SOBRESEIMIENTO DEL AMPARO, POR APARECER MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA. La disposición de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, que manda sobreseer cuando durante el juicio sobrevengan o aparezcan motivos de improcedencia, debe interpretarse en el sentido de que, por aparecer, se entienda que el juzgador se dé cuenta de un motivo de improcedencia durante la tramitación del juicio y no exclusivamente en el sentido de que ese motivo surja después de que el juicio ha sido entablado".⁶⁶

La fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo, prevé el sobreseimiento por no probarse la existencia del acto reclamado. Ante su inexistencia, debidamente acreditada en el juicio, lo procedente es sobreseer ya que es jurídica y materialmente imposible pronunciarse sobre algo que en la realidad no se ha materializado, quedando a cargo del quejoso probar la existencia del acto cuando la autoridad responsable lo niega, salvo cuando se trate de derecho positivo nacional y vigente, dada su notoria existencia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme lo dispone su numeral 2º.

Lo anterior, encuentra apoyo en las tesis de jurisprudencia sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en la Compilación de 1995, Sexta Época, Tomo VI, parte SCJN, tesis 310, página 209, y en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Tomo 65, primera parte, página 15, que, respectivamente, señalan:

"INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES. Si las responsables niegan los actos que se les atribuyen, y los quejosos no desvirtúan esta negativa, procede el sobreseimiento, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo."

⁶⁶ IBID. página 1263.

"LEYES. NO SON OBJETO DE PRUEBA. *El juzgador de amparo, sin necesidad de que se le ofrezca como prueba la publicación oficial de la ley que contiene las disposiciones legales reclamadas, debe tomarla en consideración, aplicando al principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba."*

Es conveniente precisar, que en el supuesto de que la autoridad responsable, al rendir su informe con justificación, manifieste que es cierto el acto que se reclama, y de las constancias procesales se desprende lo contrario, como ocurriría si de las documentales exhibidas se aprecia que fue autoridad distinta la que las signó, no es obstáculo para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, toda vez que las manifestaciones de la autoridad no pueden estar por encima de la realidad.

Corroborar lo anterior, la Tesis: VII.1o.C.4 K, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, página 433, que puede repetirse:

"SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE AUN CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE ADMITA LA VERACIDAD DEL MISMO AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO. *La circunstancia de que la autoridad responsable, al rendir su informe con justificación, manifieste que es cierto el acto que se reclama, no impide decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, si de las constancias procesales se desprende lo contrario, es decir, que se desvirtúa la aseveración de la autoridad designada como responsable, respecto de la certeza del acto que se le atribuye. En consecuencia, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo, debe sobreseerse en el juicio en tal hipótesis."*

La fracción V señala el sobreseimiento por caducidad de instancia por inactividad procesal. El sobreseimiento es procedente, tanto en amparo directo como en indirecto,

en cualquier estado del juicio, si no se ha efectuado ningún acto procesal durante trescientos días naturales; para interrumpir dicha inactividad procesal, es necesario que el promovente solicite al tribunal de amparo el dictado de la sentencia, por lo cual no cualquier promoción es susceptible de interrumpir la caducidad, sino sólo aquellas que buscan impulsar el juicio para su resolución. La caducidad de la instancia en la revisión tiene como efecto jurídico dejar firme la sentencia recurrida.

Esta causal de sobreseimiento, implica el levantamiento de la suspensión de cualquier naturaleza que hubiese decretado el Juzgado de Distrito, en los asuntos de su conocimiento, o la autoridad responsable en los amparos, y consiguientemente deja en libertad a dicha autoridad responsable para ejecutar el acto que fue materia del amparo.

Negativa del amparo.

Las sentencias que niegan la protección de la Justicia de la Unión son aquéllas en que las que el tribunal de amparo, después de estudiar a la luz de la Constitución Federal, los actos que se reclaman de las autoridades responsables, declara que tales actos no han transgredido precepto constitucional alguno y que, por consiguiente, son válidos y eficaces.

Éstas, de acuerdo con lo expuesto, son puramente declarativas, pues se limitan a decidir respecto de la constitucionalidad de la conducta de las autoridades responsables.

La técnica del dictado de una sentencia que niega el amparo, implica necesariamente el examen de todos los conceptos de violación, señalados en la demanda, puesto que al faltar el estudio de alguno de ellos se incurriría en violación al principio de exhaustividad, al no haber examinado todos los puntos de derecho sometidos a consideración del juzgador.

La sentencia que niega el amparo tiene como efecto, una vez constatada la constitucionalidad del acto o de los actos reclamados, la consideración de validez de los mismos y, por ende, al igual que el sobreseimiento, deja expeditas las facultades de las autoridades para ejecutar el acto reclamado en el supuesto de que haya sido suspendida su ejecución en el juicio de amparo.

Consecuentemente, puede afirmarse que la negativa del amparo constituye la figura de cosa juzgada en favor de las autoridades responsables, puesto que ya se habrá examinado la constitucionalidad de su actuar y no puede volver a proponerse esa cuestión en un nuevo juicio de garantías, como se desprende de las fracciones II y III del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Concesión del amparo.

Estas sentencias son relevantes para el presente estudio, dado que las anteriores, que sobresean en el juicio o niegan la protección solicitada, no son materia de cumplimiento.

La sentencia concesoria del amparo reviste tres características:⁶⁷

a) Es definitiva, en tanto que resuelve el fondo de la *litis* constitucional planteada, acogiendo en el sentido positivo la pretensión del quejoso de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.

b) Es de condena, en tanto que obliga a la autoridad responsable a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, y, cuando el acto reclamado es de carácter negativo, el efecto de la sentencia de amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija.

c) Es también declarativa, en tanto establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución, violando garantías individuales.

Las sentencias que conceden el amparo, constituyen derechos y obligaciones para las partes contendientes; para el quejoso la facultad de exigir de la autoridad, la anulación de los actos reclamados, de manera que las cosas queden en el estado que tenían antes de que se verificaran los actos reclamados; para la autoridad responsable, implica el deber de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; o bien queda obligada a realizar la

⁶⁷ GONGORA Pimentel. Génera, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo Edit. Porrúa, México, 1990, página 338.

conducta que se abstuvo de ejecutar, obrando en el sentido que indica la garantía que ignoró con su abstención, si los actos reclamados son de carácter negativo.

Es necesario diferenciar dos tipos de efectos; el primero, cuando a través del acto reclamado, no se ha originado una alteración en el mundo material, ya sea porque por su propia naturaleza no la produzca, o bien por haber sido oportunamente suspendidos, la restitución consistirá en obligar a la autoridad responsable a la simple anulación del acto violatorio de garantías individuales, es decir, se concede el amparo de manera lisa y llana.

Cuando a través del acto reclamado, se realice una alteración en la esfera de derechos del gobernado, por el ejercicio del *imperium* de la autoridad, como en el caso de una sentencia dictada en un juicio ordinario civil de acción reivindicatoria, en el que una persona es obligada a abandonar un predio cuya posesión detentaba antes de la promoción del amparo; en este supuesto, el efecto de la sentencia que concede el amparo al quejoso consistirá en obligar a la autoridad responsable, además de anular el acto ordenado, a restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, que en el ejemplo consistirá en acreditar que el quejoso ha vuelto a estar en posesión del bien materia del juicio.

Otro caso de estas sentencias, se presenta cuando el tribunal de amparo considera, que el acto reclamado adolece de vicios formales, por no estar fundado ni motivado; supuesto en el que los efectos del fallo protector consistirán en nulificar o dejar sin efecto el acto reclamado, dejando en aptitud a la autoridad para que emita otro acto

purgando los vicios formales, lo que significa que la responsable se encuentra en libertad de emitir un nuevo acto, o de no hacerlo.

Sin embargo, la autoridad se verá necesariamente constreñida a emitir un nuevo acto, subsanando los vicios formales, cuando el acto reclamado implique la resolución de un recurso, instancia o juicio, porque en estos supuestos es preciso que el acto carente de fundamentación y motivación, se sustituya por otro sin esas deficiencias, pues, de lo contrario, se dejarían sin resolver aquéllos.

Corroborra lo anterior, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a. LXXX/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Junio de 1998, página 151, que indica:

"INCONFORMIDAD, SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. NO IMPLICA DICTAR UNA NUEVA RESOLUCIÓN, A MENOS QUE SE TRATE DEL DERECHO DE PETICIÓN O DE LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO. Conforme a la tesis publicada con el número 261, del Tomo VI, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995 bajo el rubro de "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, AMPARO EN CASO DE LA GARANTÍA DE.", por regla general, los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación, son los de constreñir a la autoridad responsable a nulificar o dejar sin efectos el acto o actos reclamados, dejándola en aptitud de emitir otro acto, siempre que subsane el vicio formal. De lo anterior se desprende que la autoridad se encuentra en libertad de emitir un nuevo acto o de no hacerlo. Sin embargo, la autoridad se verá necesariamente constreñida a emitir un nuevo acto, subsanando el vicio formal descrito, cuando el acto reclamado consista en una resolución que se emita en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en esas hipótesis es preciso que el acto carente de fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejarían sin resolver aquéllos."

Este tipo de sentencias se ha denominado amparo para efectos, en las que se deberán señalar por incisos separados y de manera detallada los actos específicos que deba realizar cada una de las autoridades responsables, para lo cual, previamente, debe tenerse la certeza jurídica que cada uno de esos actos, es susceptible de cumplimiento.

En conclusión, se puede señalar que la diferencia entre una sentencia que declara la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos reclamados y la de efectos estriba en que en la primera sólo se ordena dejar insubsistente el acto impugnado; en tanto que en la segunda, la autoridad demandada, además de anular el acto ordenador, debe ceñir su actuación a las directrices demarcadas en la ejecutoria de amparo para restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual que se consideró violada.

En ese sentido, si todo sistema legal aspira a contribuir de manera eficaz a la seguridad jurídica, que a su vez tiene repercusión en la paz social, mediante el mantenimiento del orden jurídico; entonces, es irrefutable que dicha paz social no se alcanzaría por medio de la simple función del Estado de decir el derecho a través de los órganos jurisdiccionales facultados para ello, pues si así fuera las resoluciones judiciales se tornarían ilusorias, por lo que es necesario, que la justicia se aplique en el mundo real y es imperativo para los tribunales el velar por el eficaz cumplimiento de sus fallos.

Dicha obligación, no es otra cosa más que el cumplimiento de la garantía establecida en el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, conforme a la cual "ninguna

persona puede hacerse justicia por sí misma", por tanto, los tribunales "estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes".

Regularmente el juicio de amparo no concluye con el pronunciamiento de la sentencia protectora, sino que, en muchas ocasiones, éste fallo es el inicio de otro procedimiento que, las más de las veces, se torna largo y difícil y que tiene como fin último el lograr la eficaz restitución del gobernado en sus garantías vulneradas con el acto de autoridad.

Ignacio Burgoa Orihuela, considera que la sentencia ejecutoriada *"es aquella que no puede ser ya alterada o impugnada por ningún medio jurídico ordinario o extraordinario, y que, consiguientemente, constituye la verdad legal o cosa juzgada en el juicio en el que haya recaído generalmente y, de manera excepcional, respecto de aquellas personas que no tuvieron intervención en él."*⁶⁸

De lo anterior, se puede afirmar que la sentencia, una vez que se hace inatacable, contiene la verdad jurídica y es ésta una presunción de pleno derecho; ahora bien, en cuanto a los efectos de la cosa juzgada, cabe mencionar que se bifurcan en formales y materiales; los primeros entrañan el que no pueda volverse a hacer un nuevo examen o dictarse nueva resolución sobre la cuestión previamente debatida, es decir, no se puede someter de nueva cuenta la cuestión debatida y resuelta por el fallo del órgano jurisdiccional, dada la firmeza y eficacia obligatoria de este último.

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio *"El Juicio de Amparo"*, Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1995. página 250.

Por lo que hace a los segundos, en palabras de Chioenda, consisten “en la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia”;⁶⁹ en otros términos, la cosa juzgada material o substancial refiere a la obligatoriedad del contenido de la sentencia y está caracterizada por sus formas de inmutabilidad y coercibilidad. Sus efectos se contraen hacia el pasado y se extienden al futuro, de lo que se concluye que la cosa juzgada formal se erige en presupuesto de la material, pues esta última, que importa la obligatoriedad en los juicios futuros, no puede existir sin aquélla, que limita las impugnaciones.

En similares términos, se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación como se puede apreciar de la siguiente tesis jurisprudencial:

“COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL. DISTINCIÓN Y EFECTOS. Supuestas las identidades clásicas de partes, de cosa u objeto y de causa de pedir o hecho generador del derecho ejercitado, del pronunciamiento de derecho emana la autoridad de cosa juzgada formal, que hace irrecumbente el acto, y de cosa juzgada material, que hace indiscutible el hecho sentenciado, esto es, las partes no pueden reabrir nueva discusión ni la autoridad resolutora, o alguna otra, pueden pronunciarse otra vez respecto del hecho ya definitiva e irrecumbentemente juzgado.”⁷⁰

Asentado lo anterior, conforme al artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ordenamiento que como se indicó no es aplicable en materia de amparo pero resulta ilustrativo), para el reconocimiento de la cosa juzgada, es necesario

⁶⁹ G. Chioenda, *Ob.cit.*, página 413.

que entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta sea invocada, concurren las siguientes circunstancias: a) Identidad de objeto; b) Identidad de la causa; c) Identidad de partes y la calidad con que lo fueren.

Dichas circunstancias, aplicadas al juicio de amparo, se colman cuando se ha promovido un diverso juicio de garantías en el que se haya hecho un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa o causa de pedir; por lo que debe existir, identidad de partes, de objetos o cosas materia de los juicios de que se trate e identidad en la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer, tal como lo ha sustentado el Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis:

"COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE GARANTÍAS. REQUISITOS QUE SE NECESITAN PARA QUE OPERE LA. Para la existencia de cosa juzgada en el juicio de amparo, es necesario que con anterioridad se haya promovido otro juicio de garantías en el que se haya hecho un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa o causa de pedir, debiendo existir por ende, identidad de partes, de objetos o cosas materia de los juicios de que se trate e identidad en la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer."⁷¹

Existen dos razones por las cuales la sentencia dictada en un juicio de garantías causa ejecutoria y, por ende, es considerada como cosa juzgada; la primera, porque las partes no interpongan recurso de revisión en su contra, dentro del término que marca la

⁷⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Tomo VI, Septiembre de 1997, Tesis I.Io.T. J/28, página 565.

⁷¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis XX.95 K, página 420.

ley de la materia; y la segunda, cuando habiéndose recurrido, el tribunal *Ad Quem* emite su sentencia amparando, negando o bien sobreseyendo.

Determinado el presupuesto que requiere una sentencia de amparo para que sea susceptible de cumplimiento, es necesario delinear el concepto de orden público en relación con el proceso y la sentencia de garantías, ya que ese elemento ha sido determinante para exigir el cumplimiento oficioso de los fallos de los tribunales federales, razón por la cual se atenderá a algunos conceptos vertidos sobre el particular.

El Diccionario Jurídico Mexicano dice que el orden público, en una concepción general, es: ***“el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad”***; y, en un sentido técnico el: ***“conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la autonomía de la voluntad) ni por la aplicación de derecho extranjero.***

De lo anterior, se desprende que el orden público se identifica con la totalidad de normas de derecho aplicables en una sociedad, que rigen su vida cotidiana, y que, por consiguiente, el orden público comprende, en principio, tradiciones y prácticas del foro de profesiones jurídicas, o sea, se refiere a la cultura jurídica de la comunidad, incluyendo sus tradiciones, ideales, e incluso dogmas y mitos sobre su sistema jurídico; de lo que se colige que el orden público se constituye por las ideas fundamentales sobre las cuales

descansa la Constitución social, como las ideas políticas, religiosas, morales y económicas que el derecho ha conservado.

Las leyes por definición son normas abstractas y generales; sin embargo, ello no significa que todas sus disposiciones sean de orden público, y, por ende, que se refieran indefectiblemente al derecho público, en contravención u oposición al derecho privado, pues existen instituciones de derecho privado que son también de orden público.

Por lo que hace a nuestra Constitución, el orden público es identificado con la situación de normalidad en un estado de derecho, es decir, cuando las actividades individuales y colectivas de los gobernados y los servicios públicos que presta el gobierno se realizan sin perturbación o conflicto de ninguna índole, con reconocimiento y ejercicio libre y pacífico de los derechos individuales, políticos y sociales; de lo que resulta que serán contrarios al orden público aquellos actos que atenten contra la unidad nacional, sea en su ámbito político, económico o de convivencia social.

Ahora, si bien es cierto que la estimación del orden público corresponde, en principio a la actividad legislativa, no menos lo es que dicho concepto no es ajeno a la función jurisdiccional, pues resulta indudable que los jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una ley; orden público que importa el mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad, por lo que puede afirmarse que uno de los elementos integrantes del orden público es la paz pública, ya

que es necesario para el buen funcionamiento de las actividades de una sociedad, que no existan conflictos que alteren el estado de tranquilidad en que aquéllas deben realizarse.

Esta dualidad en las diversas concepciones sobre la voz orden público, ha generado que los criterios de los órganos jurisdiccionales federales no sean unánimes en establecer su alcance jurídico, reservando al juzgador la apreciación de dicho orden en cada caso concreto, como se desprende del criterio jurisprudencial sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 522, visible en el Apéndice de 1995, Séptima Época, Tomo VI, Parte SCJN, página 343, y del diverso sustentado en la Tesis 353, visible en el Apéndice de 1995, Octava Época, Instancia Segunda Sala, Tomo VI, Parte SCJN, página 237, que, respectivamente señalan:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría."

"ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS). Si en un juicio de amparo se combate la constitucionalidad de un ordenamiento, debido a que sujeta al quejoso al cumplimiento de diversos requisitos para el desarrollo de una actividad, y se reclama también la aplicación de ese ordenamiento con sus consecuencias, para decidir sobre la suspensión debe el juzgador examinar el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo. Ello es así, debido a que no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características. Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad del ordenamiento, pues resulta imprescindible incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. Por ello, no es conveniente dar una regla general para establecer si debe o no concederse la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de un ordenamiento cuya constitucionalidad se discute en el propio juicio de garantías y que impone a la quejosa requisitos para el ejercicio de una actividad, puesto que la decisión de paralizar o no los actos, requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuista, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente. De acuerdo con lo anterior, si se cuestiona la constitucionalidad de determinados ordenamientos, porque sujetan la actividad de la quejosa a la obtención previa de licencias de explotación de yacimientos pétreos y de uso de suelo, no es factible conceder la suspensión porque no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que los ordenamientos que rigen a esa actividad son de orden público, pues tienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental. Además de ello, con la suspensión se haría posible la explotación de una mina sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer si esa actividad afecta o no al interés social, pues de lo contrario el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas.

De lo anterior, se concluye que el concepto de orden público, entendido como conjunto normativo y como estado de normalidad social, ha sido tomado en cuenta en los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, para obligar a la autoridad responsable al cumplimiento de la sentencia, toda vez que si ésta a través de sus actos ha violado alguna garantía individual, se hace necesario, para guardar el estado de convivencia y bienestar social, que se lleve a cabo la restitución que ordena la ejecutoria de amparo, a través del procedimiento relativo que de oficio prevé la Ley de Amparo, por tanto, y dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la tranquilidad y seguridad de los residentes en territorio nacional, ya sean nacionales o extranjeros, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar los mandatos de nuestra Ley Fundamental.

Procedimiento de requerimiento de cumplimiento.

El juicio de amparo no concluye con el pronunciamiento de la sentencia protectora, sino, en muchas ocasiones, es el inicio de otro procedimiento que las más de las veces se torna largo y difícil y que tiene como fin lograr la eficaz restitución del gobernado en sus garantías vulneradas con el acto de autoridad, ya sea obteniendo la recuperación material de su libertad o de sus bienes, el reconocimiento de sus derechos sustanciales o procesales, o bien el cúmulo de derechos que fueron materia de su petición de garantías.

Dicho procedimiento se conoce en doctrina, legislación y en la jerga jurídica como de ejecución e implica, los actos o medios desplegados por un órgano jurisdiccional con el fin de lograr el cumplimiento de sus resoluciones; lo que llevado al campo del amparo importa la obligación que pesa sobre los órganos de control constitucional, de hacer cumplir los imperativos jurídicos contenidos en sus fallos; de lo que resulta, que la ejecución de éstos es de la mayor importancia para el restablecimiento del orden jurídico que se procuró mediante el juicio de garantías y aún más lo es para los intereses personales del promovente, pues ese orden jurídico no queda restablecido y esos intereses no quedan respetados ni satisfechos, con la mera declaración de la sentencia, sino que tales resultados concretos que debe producir el control constitucional, se logran hasta que el agraviado es colocado o restablecido en la situación en que se encontraba antes de que sus intereses jurídicos hubiesen sido atacados por los actos de las autoridades del Estado, que lo obligaron a acudir a los tribunales de amparo.

La sentencia de amparo lleva consigo, el carácter de una orden; por lo que una vez que ha causado ejecutoria la sentencia protectora emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito o por del Juez de Distrito, ésta debe notificarla a la autoridad responsable que deba cumplirla, así como a las demás partes. El juzgador está facultado para que, en casos urgentes y de notorios perjuicios para los quejosos, se ordene el cumplimiento de sus fallos por la vía telegráfica, telefónica, fax o cualquier medio que el avance tecnológico proporcione y que lleven a la plena convicción de que la referida orden proviene del tribunal requeriente. Esto último se sustenta, por una parte, en que si bien los artículos 104 y 106 de la ley de la materia sólo previenen la vía telegráfica y no, de

manera específica, dichos medios de comunicación, ello se debe a que cuando se emitió no existían dichos adelantos, o bien no estaban generalizados, y, por otra, a que contribuye a salvaguardar el principio de celeridad en el cumplimiento de la sentencias de amparo, derivado del artículo 17 constitucional; restituyendo así al gobernado en el bien jurídicamente tutelado por la Constitución, en su beneficio directo y del orden constitucional quebrantado⁷².

Dicha comunicación de la sentencia por teléfono, fax, telégrafo, o cualquier medio que el avance científico proporcione podrá limitarse a expresar el sentido de la sentencia protectora, naturalmente con todos los datos indispensables para determinar su alcance, a fin de que la respectiva autoridad responsable pueda saber con exactitud y precisión lo que debe hacerse para cumplir con la sentencia, sin perjuicio de que se le haga llegar de manera íntegra el fallo protector.

Una vez que se hace llegar a las autoridades el acuerdo que declara ejecutoriado el fallo protector y les requiere su cumplimiento, de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable debe cumplirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes, cuando la naturaleza del acto lo permita e informar al tribunal de amparo que ha quedado cumplido o, en su caso, que ha puesto en vías de ejecución su cumplimiento; en la inteligencia de que esas veinticuatro horas deben computarse, como se desprende del artículo 34, fracción I del ordenamiento legal en comento, a partir de la hora de

⁷² En similares términos se ha pronunciado la Segunda Sala de nuestra Corte Suprema en la tesis cuyo rubro indica: **"RESOLUCIÓN DE INCOMPETENCIA ENVIADA POR FAX. PUEDE TOMARSE EN CUENTA SI SÓLO CORROBORA LOS DEMÁS ELEMENTOS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE."**

recepción del oficio por la autoridad responsable, dado que es el momento en que legalmente quedó hecha la notificación para su cumplimiento.

Por lo general, todos los actos que deben realizar las autoridades responsables en cumplimiento de las sentencias de garantías, son susceptibles de efectuarse dentro del término de veinticuatro horas, como aquellos actos que impliquen dejar insubsistente el acto declarado contrario a la Ley Suprema y, en su caso, el dictado o la emisión de oficios, acuerdos o resoluciones (verbigracia: laudos; autos de formal prisión, ordenes de aprehensión; sentencias civiles, mercantiles, penales, fiscales o agrarias; derecho de petición, órdenes de clausura, expedición de permisos, devolución de vehículos que se encuentren en el depósito oficial, etc.), salvo aquéllos que importen la realización de actos complejos o un procedimiento específico, como sucede con la restitución de tierras en materia agraria, que requiere, como acto previo, la elaboración de planos y trabajos técnicos que las delimiten; o bien en tratándose de entrega de bienes; devolución de impuestos, etc.

En ese último caso, si bien no existe sustento legal para otorgar a las responsables un término mayor al legalmente consignado para dar cumplimiento al fallo protector, cuando por la naturaleza de los actos que deban ejecutarse, resulta materialmente imposible su realización en dicho término, se estima que debe otorgárseles por una sola vez, un plazo que, dentro del prudente arbitrio del tribunal de amparo sea el estrictamente indispensable para tal objeto, acorde con el principio general del derecho de que nadie está obligado a lo imposible.

Una vez que el tribunal de amparo requirió a la autoridad responsable para que dentro del término de veinticuatro horas informara respecto del cumplimiento del fallo protector y esta justificara ante él que se encontraba en vías de cumplimiento y, en su caso, indicara el término que requiera para poder acatarlo en su integridad, y ello no se obedeciere, o bien cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, se le requerirá de nueva cuenta el cumplimiento por conducto de su superior inmediato, de oficio o por instancia de cualquiera de las partes, para que la obligue a cumplir sin demora la sentencia y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente ante ella.

Esta actitud renuente injustificada, constituye la razón constitucional para determinar un posible daño patrimonial cuantificable en el incidente de cumplimiento sustituto.

Ahora bien, cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiera el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se le requerirá el cumplimiento por conducto de este último, y así sucesivamente hasta agotar todas las jerarquías existentes en la entidad a la que pertenece la responsable; en el entendido de que todas ellas 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, como se desprende del párrafo segundo del artículo 107 de la ley de la materia.

Cabe destacar que los tribunales de amparo tienen las más amplias facultades para obtener el cumplimiento de las ejecutorias, incluso pueden, cuando la naturaleza del acto lo permita, constituirse en el lugar correspondiente, para ejecutarla personalmente, sin necesidad de recabar autorización de la Suprema Corte; asimismo, pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública, atento lo consagrado en el artículo 111 de la ley de la materia. La facultad anterior no es aplicable a actos que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento, como sucede cuando las autoridades responsables deben emitir una nueva resolución en cumplimiento de la ejecutoria, hecha excepción del caso de privación de libertad, en donde se podrá ordenar la excarcelación del quejoso aún cuando sea emitida la resolución respectiva con posterioridad a la liberación.

No obstante, cuando las autoridades responsables y sus superiores jerárquicos se rehúsen abiertamente o con evasivas, a dar cumplimiento a la sentencia de amparo; o bien, cuando han dejado de realizar la obligación de dar, hacer o no hacer, que constituye el núcleo esencial de la obligación exigida por la garantía individual que se estimó infringida y se limitan a desarrollar actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes, que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo protector, de conformidad con el artículo 105 de la ley de la materia, 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, para la aplicación del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; debiéndose dejar en el Órgano Jurisdiccional,

una copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto cumplimiento; iniciándose así el incidente de inejecución de sentencia.

Es pertinente mencionar, que el impulso oficial predomina en el procedimiento de ejecución, como se desprende del artículo 113 de la Ley de Amparo, que indica que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al quejoso la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución; no obstante, por razón del decreto de reforma de treinta y uno de diciembre de 1994 al artículo 107, fracción XVI, de la Carta Magna, se dispuso que la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, produciría su caducidad, su vigencia se condicionó a la reforma respectiva de la Ley de Amparo, como se desprende del artículo noveno transitorio del decreto en comento, la que tuvo verificativo el veinticinco de abril del año dos mil uno y comenzó su vigencia el dieciocho de mayo del mismo año

Respecto a la reforma del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, de 1994, por la que se dispuso que la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, produciría su caducidad, es de mencionarse que el argumento principal del legislador para incorporar tal figura procesal, consistió en el fortalecimiento de la seguridad jurídica; por considerarse que no era posible que ante la falta de interés por parte del quejoso, los tribunales de amparo continuarán requiriendo a las autoridades

responsables el cumplimiento de las sentencias protectoras; manteniendo así la falta de definición del derecho en nuestro país, como se puede advertir de la exposición de motivos de 5 de diciembre de 1994 que, en lo conducente, señala:

“Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.”⁷³

Lo anterior implica, que no obstante que el procedimiento para obtener el cumplimiento de las sentencias reviste un carácter oficioso, será a cargo del quejoso la continua solicitud al tribunal de amparo para que sea ejecutado el fallo, con lo cual se le releva de dicha obligación permanente al órgano judicial, por lo que se modificó sustancialmente el procedimiento establecido en los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo; aunado a que la declaración de la caducidad se traduce en la pérdida de un derecho subjetivo público que ha sido adquirido por una sentencia, consistente en ser restituido en el goce de la garantía violada, que no puede ser vedado por una declaratoria de naturaleza netamente procesal, lo cual ni siquiera ocurre en los procedimientos de ejecución en los juicios ordinarios con carácter exclusivamente patrimonial.

⁷³ Exposición de motivos, Cámara de origen: Cámara de Senadores, México, D. F. a 5 de diciembre de 1994.

Ahora bien, el sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguna de las siguientes situaciones⁷⁴:

1°. Desacato a la sentencia cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por aquélla, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en el fallo protector, sino que desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto:

- (a) Si el tribunal de amparo que conoce del asunto declara que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico (artículo 105, párrafo primero), remitirá de oficio el asunto a nuestro Alto Tribunal, iniciándose el incidente de inejecución (artículo 105, párrafo segundo) que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal;
- (b) Si el tribunal de amparo resuelve que la responsable cumplió la sentencia, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 105, párrafo tercero), cuya resolución podría conducir a la destitución de la autoridad

responsable y su consignación ante un juez de Distrito, si la Corte comprueba que ésta incurrió en desacato o procedimientos ilegales para incumplir, dando la apariencia de cumplimiento;

- (c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de dinero, procede el incidente de cumplimiento sustituto (artículo 105, cuarto párrafo).

2º. Cumplimiento excesivo o defectuoso del fallo protector. Ante esta situación, el impetrante de garantías puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad responsable (artículo 95, fracciones II y IV) y en contra de la resolución que llegue a dictarse, procede el llamado recurso de queja de queja (artículo 95, fracción V), cuya resolución no admite a su vez medio de impugnación alguno.

3º. Repetición del acto reclamado cuando la autoridad reitera la conducta declarada inconstitucional por el fallo protector. En este supuesto:

- Si el tribunal de amparo resuelve que la autoridad incurrió en esa repetición, procede el envío de los autos a la Suprema Corte para que determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su consignación ante un juez de Distrito;
- Si el tribunal de amparo resuelve que la autoridad no incurrió en repetición del acto reclamado, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 108), cuya

⁷⁴ La Tesis PÁGINA LXIV/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo II, Octubre de 1995, página 160, cuyo rubro indica: "SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS

resolución podría conducir, en caso de ser fundada, y una vez agotados los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a la consignación señalada.

- En los dos supuestos anteriores, los procedimientos que podrían conducir a la destitución de la autoridad responsable se tramitarán sin perjuicio de las medidas que deban tomarse hasta obtener el cumplimiento del fallo protector.

Incidente de Inejecución de sentencia.

Efraín Polo Bernal, indica que: *“los incidentes en el juicio de amparo son cuestiones procesales que requieren de procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo que sobrevienen accesoriamente en el proceso de amparo, relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal que es objeto de un proceso de amparo, durante su tramitación que aquéllos pueden o no suspender, o en la ejecución de la sentencia que haya concedido al quejoso la protección de la justicia solicitada, y que son resueltos con substanciación o sin ella, por sentencia interlocutoria o por auto, bien en cuaderno separado del principal, en éste sin esperar la sentencia definitiva o en ésta misma, o bien después de que es dictada para satisfacer a la parte que obtuvo sentencia favorable”*; refiere además que: *“toda cuestión procesal derivada, vinculada o en estrecha relación con el juicio de amparo en trámite o en sus diversas y múltiples etapas, originadas con respecto al juez, a las partes, al objeto procesal, a la adecuación del procedimiento o a la validez o nulidad de algunos actos o a su cumplimiento, importa un*

PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO.”

*incidente, que puede o no presentarse, pero que si surge asume una fisonomía propia dentro del proceso de amparo, dadas sus características de auténticos procesos de conocimiento especial, por referirse a planteamientos concretos que concluyen con una declaración decisoria específica del órgano jurisdiccional que interviene y con trascendencia y gravitación posibles frente al principal asunto del juicio de amparo, del cual son un apéndice o consecuencia*⁷⁵.

De lo anterior, se advierte que los incidentes en el juicio de amparo son aquellos procedimientos tendientes a resolver las controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el juicio de amparo, que sobrevienen accesoriamente a éste y que pueden ser resueltos con sustanciación o sin ella; ya sea por sentencia interlocutoria o por auto; bien en cuaderno separado del principal, en éste sin esperar la sentencia definitiva o en esta misma; o bien, después de que es dictada para satisfacer a la parte que obtuvo sentencia favorable, en la inteligencia de que en los juicios de amparo no se substanciarán mas incidentes de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por la ley de la materia y, por lo que hace a los demás, si por su naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano, es decir, sin forma de sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de Amparo.

Para el autor en cita, el incidente de incumplimiento de sentencia *“es el procedimiento constitucionalmente establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la*

⁷⁵ Polo Bernal Efraín, *“Los incidentes en el Juicio de Amparo”*, Edit. Limusa, S.A., de C.V., México, 1993, página 19 y 20.

*Ley Fundamental y reglamentado por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, a favor del quejoso que obtuvo el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando la autoridad responsable se abstiene en forma absoluta de acatar la sentencia ejecutoria de amparo, y que aquél debe seguir para la eficaz ejecución de ésta”.*⁷⁶

A lo anterior, se puede agregar que en el procedimiento establecido en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal intervienen dos autoridades judiciales en dos fases procesales, a saber: una que conoce del amparo y que aplica las medidas tendientes al logro de la ejecución de la ejecutoria de garantías, que concluye, en algunos casos, con el acatamiento de los requerimientos por parte de la autoridad responsable y otra que, en caso de reticencia en el cumplimiento, recibe los autos del juicio y está facultada para requerir a las autoridades responsables el cumplimiento a la sentencia de amparo, y decidir si procede o no, la destitución y consignación de la autoridad contumaz, ante el juez de Distrito correspondiente (Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Para la procedencia del incidente de inejecución de sentencia, el incumplimiento a las ejecutorias dictadas en los juicios de garantías, se puede presentar, en tres supuestos, a saber:

a) Incumplimiento por omisión total en la realización de los actos tendientes al logro de los objetivos del fallo protector en términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la ley de la materia.

⁷⁶ Polo Bernal Efraín, *Ob.cit.*, página 143.

En este supuesto, la autoridad contumaz no realiza acto alguno para cumplir la ejecutoria constitucional, no restituye al quejoso en el goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

b) Retardo en el cumplimiento del fallo protector por evasivas o procedimientos ilegales.

En esta hipótesis, no es la inhibición de la autoridad responsable para ejecutar la sentencia de amparo la que la actualiza, sino una abstención para observarla aduciendo pretextos a fin de no acatarla, es decir, que para no cumplir la ejecutoria constitucional, la autoridad invoca motivos injustificados, los cuales tienden a demorar el cumplimiento del fallo, o bien la dilación en su cumplimiento puede originarse por "procedimientos ilegales", es decir, que la autoridad realiza trámites que no están permitidos por la ley o que son contrarios a las disposiciones jurídicas que rigen el acto reclamado y siempre que el pronunciamiento del amparo no haya abarcado a éstas, pues en el supuesto contrario, al quedar dichas normas despojadas de su obligatoriedad frente al impetrante de garantías, no pueden, por consiguiente, regular la actividad de la autoridad tendiente a cumplir la ejecutoria constitucional.

c) Cuando no se realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en el fallo protector, sino que la autoridad responsable desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento.

En este caso, no es la omisión total de la autoridad responsable ni el retardo en el cumplimiento del fallo protector por evasivas o procedimientos ilegales, sino el que la responsable no cumpla con la prestación requerida por la sentencia, que constituye el núcleo esencial de la garantía que se infringió, realizándose así actos poco relevantes para el cumplimiento de aquélla.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; 105, de la Ley de Amparo; 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación corresponde originariamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver los incidentes de inejecución para que decida sobre la aplicación del numeral constitucional primeramente citado, lo que se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dado el imperio con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, sino porque primordialmente, constituye la forma de superponer los mandatos de nuestra Ley Fundamental, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal.

Cabe destacar, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, de la Ley de Amparo; 10, fracción VII y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo 1/1997, emitido por el Tribunal Pleno el veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, corresponde a

las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver los incidentes de inejecución de sentencias cuando no se esté en el caso de aplicar la sanción prevista en el primero de los preceptos invocados, por considerarse que corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de intérprete supremo de la Constitución y, por ello, no se requiere de su intervención en aquellos asuntos en los que, al resolverse, no se tengan que abordar cuestiones estrictamente constitucionales o de gran trascendencia para la vida jurídica del país, como lo es el eficaz cumplimiento de los fallos protectores.

Ahora bien, en el incidente de inejecución de sentencia pueden existir tres pronunciamientos o resoluciones excluyentes entre sí; es decir, el que lo declara improcedente; el que lo declara sin materia; y, el que lo declara fundado.

El incidente resulta improcedente, si con anterioridad a su tramitación, se verifica alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando las autoridades contra las que se otorgó la protección de la justicia federal, acreditan fehacientemente ante el tribunal de amparo el cumplimiento de la ejecutoria de garantías, dado que el presupuesto para su procedencia es la existencia de una actitud contumaz por parte de aquéllas para cumplir con la sentencia de mérito, en la inteligencia de que este pronunciamiento no prejuzga sobre su cabal o debido cumplimiento, dejándose al quejoso en aptitud de

promover los medios que estime pertinentes, a efecto de plantear dicho extremo.

- b) Si el tribunal de amparo se pronunció respecto del cumplimiento de la sentencia de garantías, o bien, ordenó el archivo del asunto como concluido, y dicha resolución hubiere causado ejecutoria, adquiriendo así la calidad de cosa juzgada, por haber sido confirmada por el tribunal Ad Quem; o por no haber sido impugnada.

Son aplicables, por analogía a los dos supuestos mencionados, las tesis cuyos rubros y textos indican literalmente:

"INCONFORMIDAD. RESULTA IMPROCEDENTE SI SE PROMUEVE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE AMPARO QUE TUVO POR CUMPLIDA SU SENTENCIA PROTECTORA, EN ACATAMIENTO AL FALLO DEL TRIBUNAL AD QUEM EMITIDO EN UN RECURSO DE QUEJA DE QUEJA, EN QUE DECLARÓ QUE NO HUBO DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DEL FALLO PROTECTOR. Si el quejoso estuvo en desacuerdo con el informe de la responsable sobre el cumplimiento dado a la sentencia de amparo y promovió el recurso de queja por defecto en la ejecución del fallo protector, en términos del artículo 95, fracción IV, de la Ley de Amparo, y el Juez de Distrito del conocimiento lo consideró fundado, pero la responsable interpuso queja de queja y el Tribunal Colegiado ad quem la declaró fundada porque estimó que no hubo defecto en la ejecución de la sentencia protectora, es de considerarse que este fallo constituye una de las etapas terminales del proceso de ejecución de la sentencia de amparo y la decisión fundamental que conlleva tiene la eficacia de cosa juzgada; por lo que si el Juez del conocimiento en acatamiento de esta última resolución declara legalmente cumplido su fallo protector, la inconformidad que se promueva en su contra resulta improcedente." (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: 2a. XLII/99, página 210).

"REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PUEDE PLANTEARSE RESPECTO DE LA MISMA RESOLUCIÓN QUE EN UN RECURSO DE QUEJA SE DECLARÓ QUE NO TUVO DEFECTO EN LA EJECUCIÓN. Cuando el quejoso estima que hubo

defecto en la ejecución de una sentencia de amparo y promueve recurso de queja para que se examine tal circunstancia y al resolver el Juez o tribunal estimó que no hubo defecto en el cumplimiento de la sentencia, el quejoso no puede plantear la repetición de acto respecto de la misma resolución que fue materia del recurso de queja, ya que la imputación del defecto en la ejecución presupone necesariamente la existencia de actos y abstenciones a que obliga el fallo y lo único que se plantea es la inconformidad en relación con la adecuación de los actos de ejecución y el fallo protector, en tanto que en la repetición del acto no hay ejecución y la actitud de la responsable es asimilada por el artículo 108 de la Ley de Amparo a la total inexecución de la sentencia, de manera tal que cuando existe cosa juzgada acerca de que no hubo defecto en la ejecución de la sentencia de amparo, y con posterioridad a ella se denuncia la repetición de acto respecto de la misma resolución que fue materia de la queja, dicha denuncia debe declararse improcedente, sin que tal criterio sea de atenderse cuando el acto que se estime repetitivo sea distinto o posterior al que fue objeto de análisis en el recurso de queja, pues en tal supuesto el acto que se denuncia como reiterativo debe ser examinado." (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Diciembre de 1996, Tesis: 2a. CXVI/96, página 223).

c) Cuando existe un principio de ejecución de la sentencia de amparo parcial o relativa que importe la realización de actos que trascienden al núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada, dado que la ley de la materia establece en las fracciones IV y IX de su artículo 95 otro recurso a seguir, como lo es la queja para lograr su correcto cumplimiento, como se desprende del criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en la las tesis LXV/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo II, Octubre de 1995, página 116, cuya sinopsis dice:

"INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE "PRINCIPIO DE EJECUCIÓN" QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO. Este tribunal decide apartarse del criterio sostenido en la tesis que con el título de: "INCONFORMIDADES PREVISTAS POR EL TERCER PARRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO E INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA, REQUIEREN, COMO PRESUPUESTO NECESARIO, LA

IMPUTACION DE UNA ACTITUD ABSTENCIONISTA TOTAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA ACATAR LA EJECUTORIA DE AMPARO", está publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y ocho, Primera Parte, página ochocientos veintiocho, pues un nuevo examen de la fracción XVI del artículo 107 constitucional vigente, en relación con el sistema previsto en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras, específicamente en sus artículos 95, fracciones II a V, 105, 106 y 107, muestra que los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realiza actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en la sentencia, es decir, que se limita a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo, toda vez que sólo admitiendo la 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 substanciación en ningún caso conduciría a imponer la sanción prevista en el precepto constitucional en cita; en este sentido, habrá "principio de ejecución" y serán improcedentes por tal motivo los incidentes de inejecución y de inconformidad, por surtirse los supuestos del recurso de queja, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado cuando menos en 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 la ejecutoria de amparo, que es el núcleo de la restitución en la garantía violada, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo."

En los tres supuestos anteriores, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de recibir los autos de un juicio de amparo que han sido remitidos porque presuntivamente no se ha ejecutado la sentencia protectora, no puede pronunciarse respecto de que el incidente de inejecución de sentencia es improcedente, pues tal proceder carecería de apoyo legal en virtud de que ni en la Ley de Amparo ni en la Orgánica del Poder Judicial de la Federación existe disposición alguna que se lo permita, sobre la base de que ésta ya se cumplió o está en vías de cumplirse, en todo caso, la resolución que en derecho proceda debe dictarla el Pleno o la Sala a la que se

encuentre adscrito el ministro ponente, como se advierte en la tesis P. XXXVI/91, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII-Julio, página 10, cuya sinopsis dice:

"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, INCIDENTE DE. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CARECE DE FACULTADES PARA DESECHARLO POR IMPROCEDENTE. De los Acuerdos números I/88 y V/89, puntos Primero, Cuarto y Quinto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y ocho y de cuatro de abril de mil novecientos ochenta y nueve, respectivamente, se desprende que este alto Tribunal delegó, en favor de las Salas que lo integran, la facultad para conocer de los incidentes de inejecución que resulten improcedentes, infundados, o bien, que hayan quedado sin materia, es decir, de aquellos en que no procede aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Pero tal delegación de facultades no recayó en favor del Presidente de la Suprema Corte; además de que no existe precepto legal alguno, ya sea en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en la Ley de Amparo, que lo autorice a desechar, por improcedentes, los incidentes de inejecución de las sentencias de amparo, sobre la base de que éstas ya se cumplieron o están en vías de cumplirse."

El incidente en estudio queda sin materia, si durante su tramitación, se actualizan los siguientes supuestos:

a) Si el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito informan a la Corte Suprema, que se pronunciaron sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo, acreditándolo fehacientemente mediante el acuerdo respectivo, en la inteligencia de que dichos órganos jurisdiccionales deberán notificar al quejoso el auto en el que se pronunciaron respecto a dicho cumplimiento, dejándosele así en posibilidad de hacer valer los medios de impugnación respectivos en su contra, dado que en este supuesto la Corte no examina su debido cumplimiento.

b) Cuando la autoridad responsable acredita ante nuestro Alto Tribunal, el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; caso en el cual, si la responsable no ha notificado al gobernado la resolución que haya emitido en cumplimiento de dicha ejecutoria, y en su caso, los documentos que se anexaron, la Suprema Corte ordenará que se le notifiquen, por conducto del tribunal de amparo, a efecto de que haga valer los medios que la ley de la materia prevé, si así lo considera, como lo ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales 16/99 y 17/95, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Marzo de 1999 y Tomo: I, Junio de 1995, página 122 y página 159, respectivamente, cuyos rubros y textos, indican:

"INEJECUCIÓN. LA NOTIFICACIÓN A LA PARTE QUEJOSA DEL OFICIO MEDIANTE EL CUAL LA RESPONSABLE PRETENDE CUMPLIR CON LA SENTENCIA DE AMPARO, PUEDE REALIZARLA EL JUZGADOR, NO OBSTANTE QUE ESA NOTIFICACIÓN FORME PARTE DEL CUMPLIMIENTO. Si se concede el amparo para el efecto de que se dicte una resolución y se notifique la misma en forma personal a la parte quejosa, es obvio que el fallo protector sólo se acatará totalmente cuando la autoridad responsable haya ejecutado dichos actos. Sin embargo, como el fin último del juicio de garantías es que las sentencias constitucionales que conceden el amparo y la protección de la Justicia Federal se cumplan, puede el juzgador, una vez que la autoridad le envía la resolución, ordenar que ésta se le notifique en forma personal a la parte quejosa para los efectos legales consiguientes, pues con ello se evitan requerimientos y actuaciones judiciales innecesarias que entorpecen la administración de justicia y además, tal actuación es congruente con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que ordena que el juzgador que emitió la sentencia protectora, puede hacer cumplir la ejecutoria de que se trate dictando las órdenes necesarias para ello."

"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE ACREDITA DIRECTAMENTE ANTE LA SUPREMA CORTE EL CUMPLIMIENTO DADO A LA EJECUTORIA DE AMPARO. Cuando la autoridad responsable obligada a dar cumplimiento a la sentencia de amparo, acredita en

forma directa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el acatamiento dado a la ejecutoria con la documentación oficial que así lo demuestre, debe declararse sin materia el incidente de inexecución respectivo, sin prejuzgarse sobre el debido cumplimiento dado a la sentencia protectora de garantías y encontrándose a salvo los derechos del quejoso para, en su caso, hacer valer los medios de defensa que tenga a su alcance.”

c) Si ante nuestro Alto Tribunal, o ante el tribunal de amparo que conoció del juicio de amparo, el agraviado manifiesta su deseo de optar por el cumplimiento sustituto, o pago de daños y perjuicios, o bien, se compruebe que ya se inició el procedimiento en comento, o que exista convenio extrajudicial o judicial entre el quejoso y la autoridad responsable, siendo necesario que si la parte quejosa opta por el pago de daños y perjuicios, el juzgador de amparo abra este incidente, que deberá culminar con una condena de pago de pesos; y que si opta por la aceptación de un convenio, éste se haya firmado, dado que, en caso contrario, la declaración de que el incidente original ha quedado sin materia, podría dejar a la parte quejosa en estado de indefensión, como bien lo ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte en la Tesis XIII/2000, cuya sinopsis dice:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. PARA QUE EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DEJE SIN MATERIA EL INCIDENTE ORIGINAL, ES NECESARIO QUE, SI EL QUEJOSO OPTA POR EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, EL JUZGADOR DE AMPARO ABRA ESTE INCIDENTE, Y SI ACEPTA UN CONVENIO, QUE ÉSTE SE FIRME.- Para que se declare sin materia el incidente original de inexecución de una ejecutoria de amparo, en virtud del cumplimiento sustituto que establece el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, bien por medio del incidente de daños y perjuicios, o bien, por la existencia de un convenio, es necesario que si la parte quejosa opta por el pago de daños y perjuicios, el juzgador de amparo abra este incidente, que deberá culminar con una condena de pago de pesos; y que si opta por la aceptación de un convenio, éste se haya firmado. De no ser así, la declaración de que el incidente original ha quedado sin materia, podría dejar a la parte quejosa en estado de indefensión.”

d) Si el quejoso expresa, mediante escrito ratificado o comparecencia ante la Suprema Corte, o bien ante el tribunal de amparo, que se ha dado cabal cumplimiento a la sentencia protectora y que, por ende, se le ha restituido en el pleno goce de la garantía que se estimó vulnerada; supuesto en el que, una vez que la Corte se pronuncie al respecto, el tribunal de amparo deberá ordenar el archivo del asunto, conforme lo ha sustentado la Primera Sala de nuestro Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial 44/ 97, cuyo rubro y datos de identificación indican:

"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA QUEDA SIN MATERIA CUANDO EXISTE ESCRITO DE LA QUEJOSA, DEBIDAMENTE RATIFICADO, POR EL QUE MANIFIESTA SU CONFORMIDAD CON EL CUMPLIMIENTO DADO POR LAS RESPONSABLES A LA EJECUTORIA DE AMPARO. Si la quejosa manifiesta ante el juez de Distrito su conformidad con el cumplimiento dado por las responsables a la ejecutoria que le concede el amparo, mediante escrito debidamente ratificado, y el juez remite esos elementos a la Suprema Corte de Justicia para su conocimiento, es evidente que ya no subsiste la manifestación inicial de dicho juez, en el sentido de que el fallo no se había acatado, y en esas circunstancias el incidente respectivo debe declararse sin materia." (Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, pp. 286).

e) Cuando durante el trámite del incidente, el quejoso promueve el recurso de queja por defecto, o bien, el tercero perjudicado interpone el recurso de queja por exceso en el cumplimiento del fallo protector, dado que el actuar de la autoridad responsable trasciende al núcleo esencial de la obligación exigida; de lo que se impone concluir que no existe contumacia para acatar dicho fallo, en términos de la tesis XXVII/96, sustentada por la Segunda Sala, cuyo rubro y datos de identificación pueden repetirse:

"INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES IMPROCEDENTE SI CONTRA SU CUMPLIMIENTO SE PROMOVIO RECURSO DE QUEJA. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en la tesis denominada **"INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA Y RECURSO DE QUEJA. SON CONTRADICTORIOS Y NO PUEDEN COEXISTIR"**, que el incidente y recurso en cuestión se excluyen entre sí, pues el primero tiene como base la desatención de las responsables a una ejecutoria de amparo, en tanto que el último, se refiere al caso en que la sentencia de amparo se ejecutó, aunque en forma que puede resultar defectuosa o excesiva. En tal virtud, si se encuentra demostrado que la responsable no incurrió en actitudes de dilación y real evasiva de la sentencia protectora, sino que realizó los actos con los que consideró se apegaba a lo ordenado y, además, se acredita que la parte quejosa interpuso recurso de queja, debe concluirse que el primero deviene improcedente, por haber desaparecido la abstención de la autoridad que le dio origen." **(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III, Mayo de 1996, pp. 249).**

f) Si la autoridad responsable acredita fehacientemente, ante la Suprema Corte, o ante el tribunal de amparo, que existe imposibilidad jurídica y/o material para dar cabal cumplimiento a la sentencia de garantías; sin que se exima la responsable de cumplirla subsidiariamente; lo que importa que el tribunal que conoció del juicio requiera al agraviado para que manifieste si opta o no por el cumplimiento sustituto y en caso afirmativo iniciar el procedimiento respectivo.

g) Finalmente, cuando se acredite de manera indubitable que el gobernado falleció, siempre y cuando los actos reclamados afecten de manera exclusiva los derechos personales del otrora vivo y no trasciendan a sus derechos patrimoniales reclamables por sus beneficiarios, ya sean herederos o legatarios, según lo ha sustentado la Primera Sala de la Suprema Corte en la Tesis 1a. I/93, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI-Marzo-, página 5, que indica:

"INCIDENTE DE INEJECUCIÓN SIN MATERIA, POR FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO. Debe declararse sin materia el incidente de inexecución de sentencia si se acredita fehacientemente que ha fallecido el quejoso y el acto reclamado afecta derechos estrictamente personales, por lo que ninguna otra persona podría tener interés en la ejecución de la sentencia de amparo."

Por último, el incidente de inexecución es fundado cuando de las constancias de autos se aprecia que la autoridad responsable no ha ejecutado los actos que trascienden al núcleo esencial de la obligación exigida y en atención a la contumacia insistente por la autoridad responsable, aún cuando se hubieren efectuado múltiples gestiones para tratar de lograr el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; supuesto en el que se determina la separación inmediata de la autoridad y su consignación penal al juez de Distrito correspondiente, por el delito de abuso de autoridad, en términos del artículo 208 de la Ley de Amparo, en relación con el penúltimo párrafo del artículo 215 del Código Penal Federal, sin perjuicio de que se devuelvan los autos del juicio de garantías al juez de Distrito, para los efectos de que continúe con el requerimiento a las autoridades responsables, con el fin de lograr el total cumplimiento de la ejecutoria de amparo⁷⁷.

77

En sesión celebrada el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el incidente de inexecución 31/97, por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, y Presidente en funciones Juvenino V. Castro y Castro, en el que se determinó que las autoridades responsables habían incurrido en contumacia en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, y que en lo particular, el director de Permisos y Concesiones dependiente de la Dirección General de Servicios al Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, Martín Franco Nova, había observado una expresa renuencia a cumplir la sentencia dictada en el juicio de garantías, considerándose, por consiguiente, procedente determinar la imposición de la sanción prevista por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, consistente en la separación del cargo y su consignación ante el juez de Distrito que correspondiera, que en el caso tocó conocer al Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal.

Denuncia de repetición del acto reclamado.

Este supuesto suscita una de los problemas más difíciles que afronta la teoría del juicio constitucional, dado que consiste en determinar en una múltiple gama de hipótesis concretas que suelen darse en la realidad, cuando la autoridad responsable o cualquiera otra que deba intervenir en el acatamiento de la sentencia protectora, reitera o reproduce el acto o los actos contra los que se concedió la protección federal, y cuando, a propósito de dicho cumplimiento, realiza un acto nuevo, impugnabile, a su vez, mediante un nuevo amparo⁷⁸.

En efecto, para determinar si la figura de la repetición del acto reclamado, regulada en los artículos 107, fracción XVI de la Constitución Federal y 108 de la Ley de Amparo se actualiza, es necesario en primer término, que exista un fallo que conceda la protección de la Justicia Federal respecto de cierto acto de autoridad que se consideró inconstitucional y que la responsable, al pretender cumplir con la sentencia de amparo, insista en lesionar la esfera jurídica del gobernado, dictando un acto ulterior en los mismos términos que el primero, con el mismo sentido de afectación y que reproduce la violación de las garantías individuales que fueron protegidas en la sentencia de amparo, esto es, que el acto reitera exactamente las mismas violaciones de garantías individuales que fueron declaradas inconstitucionales en el fallo protector, con lo cual desconoce el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de las sentencias de amparo. Así, resulta que el acto reiterativo necesariamente será un acto positivo, pues de lo contrario,

si no ha habido cumplimentación, lo que se configura es un desacato a dicha sentencia, no una repetición del acto, dado que un acto negativo por su misma naturaleza no puede reiterarse.

Ahora bien, para determinar si se está en presencia de dicha repetición, es necesario realizar un análisis comparativo entre la resolución denunciada y los vicios que motivaron la concesión del amparo respecto del acto reclamado, tal y como lo ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, correspondiente a junio de 1996, página 372, que establece:

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA DETERMINAR SI EXISTE, DEBE EFECTUARSE UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA NUEVA RESOLUCIÓN DENUNCIADA COMO REPETICIÓN Y AQUÉLLA QUE FUE MATERIA DEL FALLO PROTECTOR. Tomando en consideración que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, resulta ineludible para la autoridad que deba resolver el incidente que por repetición del acto reclamado se le plantee, procurarse todos los elementos de convicción necesarios para el legal pronunciamiento, siendo particularmente necesario allegarse ambas resoluciones, la reclamada y la que se denuncia como repetición, sin perjuicio de otros elementos que pudieran resultar idóneos, a fin de que el juzgador esté en posibilidad legal de efectuar el debido análisis comparativo y determinar así, mediante la correcta valoración de todos los elementos de juicio, si el acto denunciado incurre en los mismos vicios que aquel impugnado en el juicio de garantías y objeto del fallo protector. Consecuentemente, si el juez de Distrito resuelve el incidente sin tales elementos, procede devolverle los autos para que falle con apego a derecho.”

Asentado lo anterior, se destaca que el incidente en estudio se tramita ante el Tribunal de Amparo, mediante la denuncia del quejoso, único legitimado para hacerlo, ya

⁷⁸ Cfr. Burgoa, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, *Ob. cit.*, página 560.

que si bien es cierto el cumplimiento de las ejecutorias es de orden público, ello no legitima a cualquier sujeto para que pueda exigir su acatamiento, pues en atención al principio de relatividad de las sentencias, que implica el que la protección constitucional que se otorgue proteja sólo a quien haya promovido el juicio de garantías, a su vez produce la legitimación del quejoso, para denunciar la repetición del acto reclamado; de lo que se advierte que, cuando el artículo 108 de la ley de la materia se refiere a la "parte interesada", debe entenderse esta referencia como correspondiente a la parte beneficiada con la protección federal, que es quien tiene interés en que se cumpla en sus términos la ejecutoria, como bien lo ha sustentado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en la tesis P. CLXXI/97, visible en el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 176, que indica:

"INCONFORMIDAD PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 105 Y 108 DE LA LEY DE AMPARO. LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA. Si bien el cumplimiento de las ejecutorias es de orden público, ello no legitima a cualquier sujeto para que pueda exigir su acatamiento, pues en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo, que implica el que la protección federal que se otorgue proteja sólo a quien o a quienes hayan promovido el juicio de garantías, a su vez produce la legitimación, principalmente del quejoso, para exigir el cumplimiento de las ejecutorias de amparo o para denunciar la repetición del acto reclamado; de aquí que, cuando los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo se refieren "a la parte interesada", debe entenderse esta referencia como correspondiente a la parte beneficiada con la protección federal, que es quien tiene interés en que se cumpla cabalmente la ejecutoria y a quien puede afectarle la resolución que decida sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo, o bien, la que declare infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; incluso, podría tener este carácter la autoridad responsable cuando el juez de Distrito declare fundada la denuncia de repetición del acto reclamado. Por tanto, el depositario e interventor con cargo a la caja de la negociación propiedad de la quejosa, quien es tercero interesado en el procedimiento de huelga reclamado, al carecer del carácter de administrador o gerente de la negociación quejosa, pues sólo tienen facultades de cobro, y al ser ajeno al juicio de garantías, carece de legitimación para exigir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo."

Ahora bien, una vez presentada la denuncia el órgano de control dará vista con ella, por el término de cinco días, a las autoridades responsables y a los terceros perjudicados, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho corresponda; teniendo facultad tanto el quejoso y aquellos para desahogar pruebas, en condiciones de igualdad procesal, para que estén en aptitud de ejercer con mayor eficacia su derecho de defensa, respetándoseles así su garantía de audiencia, aplicando para tal efecto las disposiciones contenidas en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo Único, denominado "incidentes", del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme dispone su numeral 2º, sin perjuicio de la facultad-deber que tiene el Tribunal de Amparo para dictar todas aquellas medidas u ordenar la práctica de las diligencias necesarias que tiendan a esclarecer si realmente se ha dado cumplimiento o no a la ejecutoria de amparo, conforme lo ha establecido nuestro Máximo Tribunal en las tesis siguientes:

"REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EN EL INCIDENTE RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS NORMAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, RELATIVAS AL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS EN INCIDENTES. La circunstancia de que el artículo 108 de la Ley de Amparo no establezca expresamente un término para el ofrecimiento y recepción de pruebas durante la tramitación del incidente de repetición del acto reclamado, no es razón suficiente para que, mediante una interpretación meramente literal de tal precepto, se estime que en el incidente de repetición no procede el ofrecimiento y desahogo de pruebas, si se considera que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Amparo, y el criterio de este alto tribunal en relación a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a aquella ley, esta supletoriedad es aplicable respecto de las normas que regulan el ofrecimiento y desahogo de pruebas en los incidentes, contenidas en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo Único, denominado "incidentes", del código adjetivo civil federal, ya que estas normas procesales sólo vienen a complementar, y no pugnan, con lo preceptuado en el artículo 108 de la Ley de Amparo; además, lo anterior permite que se respete a las partes la garantía de audiencia, ya que una vez presentada la denuncia de repetición del acto reclamado, el quejoso, la autoridad

responsable y, en su caso, el tercero perjudicado, en condiciones de igualdad procesal, estarán en aptitud de ejercer con mayor eficacia su derecho de defensa.⁷⁹

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. OBLIGACIÓN DEL JUZGADOR DE AMPARO DE INTERVENIR OFICIOSAMENTE EN EL INCIDENTE RELATIVO, DICTANDO TODAS AQUELLAS MEDIDAS U ORDENANDO LA PRÁCTICA DE LAS DILIGENCIAS NECESARIAS QUE TIENDAN A ESCLARECER SI EFECTIVAMENTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRIÓ O NO EN VIOLACIÓN A LA SENTENCIA DE AMPARO. De la interpretación armónica de los artículos 80, 105, 108 y 111 de la Ley de Amparo, se desprende que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es una cuestión de orden público y que los Jueces de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, no sólo tienen la potestad sino el deber de intervenir oficiosamente, dictando todas aquellas medidas u ordenando la práctica de las diligencias necesarias que tiendan a esclarecer si realmente se ha dado cumplimiento o no a la ejecutoria de amparo. Por ello, no puede considerarse que una interpretación literal de la última parte del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, conduzca al equívoco de estimar que en estos incidentes sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de resolver allegándose los elementos que estime convenientes, sino que también la tienen el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, dado que atendiendo al principio de derecho de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, se sigue que la finalidad que persiguen los órganos jurisdiccionales federales, en estos casos, es la misma, esto es, determinar si efectivamente la autoridad responsable incurrió o no en violación a la sentencia de amparo al repetir el acto reclamado, respecto del cual se otorgó la protección constitucional.⁸⁰

Sustanciado el procedimiento, el Tribunal de Amparo dictará la resolución que proceda en el término de quince días; que en caso de decidir que sí existe la repetición del acto reclamado, remitirá inmediatamente el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para su resolución definitiva, sin perjuicio de que aquél siga con las órdenes necesarias para el cumplimiento debido de la ejecución.

⁷⁹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo II, Diciembre de 1995, Tesis 2a. CXI/95, página 406.

⁸⁰ Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo IX, Marzo de 1999, Tesis 2a.JJ. 17/99, página 161.

Ya en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para agilizar el trámite de la denuncia en estudio se han tomado las medidas establecidas en la fracción IV del punto tercero del Acuerdo 1/1997 y en la fracción XIV del Acuerdo 2/1998, ambos del Tribunal Pleno, en los que se faculta a las Salas de la Suprema Corte para resolver en definitiva las denuncias de repetición del acto reclamado, en los casos en que no proceda aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Caso contrario, si se estima que existe repetición del acto reclamado conocerá el Tribunal Pleno; el que determinará que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo, y que además, sea consignada directamente al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por el delito de abuso de autoridad⁸¹, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala, y si la autoridad responsable tuviere fuero pedirá, a quien corresponda, su desafuero si fuera necesario, esto último conforme lo dispone el artículo 109 de la Ley de Amparo, que es del tenor literal siguiente:

"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."

A raíz de la reforma de 1982, se suprimió la idea del fuero que gozaban ciertos funcionarios tanto estatales como federales, para ser sustituida por la de juicio político y la declaración de procedencia; por fuero se entendía el privilegio del que gozaban

⁸¹ Como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte en la tesis PÁGINA XI/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII-Marzo, página 7, cuyo rubro indica: **"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA."**

determinadas personas en virtud de su cargo público para no ser sujetas a procedimiento o jurisdicción penal, en tanto desempeñaran su cargo, cuando el fuero es una protección a la función desplegada por el servidor público, por ser éste parte de un organismo, sin que dicho fuero constituya impunidad, pues, nuestra ley fundamental condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos para proceder contra tal o cual funcionario; así, y retomando la referencia a la declaración de procedencia y al juicio político, es dable mencionar que el primero es aquel procedimiento mediante el cual se puede sujetar a un servidor público a procedimiento penal, en tanto que el segundo tiene como finalidad el privarlo del desempeño de su encargo e impedirle que lo realice durante cierto tiempo como resultado de su mal y grave desempeño de su cargo en perjuicio de la colectividad, perfilándose así como una sanción política, efecto de una responsabilidad política, generando una acción de igual naturaleza, en la inteligencia de que la una no excluye a la otra, pues, si se aprecia que el servidor público al incurrir en responsabilidad política ha colmado un tipo delictivo al mismo tiempo, dará origen al procedimiento de declaración de procedencia.

El numeral transcrito con antelación, se estima que excede lo prescrito por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, disposición de mayor jerarquía, porque condiciona la separación del cargo de la autoridad contumaz a la declaración de procedencia que se realice, cuando el numeral constitucional precitado señala, en lo conducente: *"dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda"*.

En efecto, cuando el numeral 109 de la Ley de Amparo señala que se necesitará la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para actuar en contra de los servidores públicos que menciona el artículo 111 de la Constitución Federal, excede el contenido y alcance del artículo constitucional que pretende reglamentar, incorporando una condición no prevista para la separación y consignación de la autoridad contumaz, por lo que debe estarse a lo estipulado por la Constitución -norma original empapada de supremacía- que se traduce en directriz jurídica del resto de los ordenamientos derivados de ella, los cuales no pueden apartarse de sus postulados.

Ahora bien, aún cuando el artículo 111 de la Constitución Federal dispone que para proceder penalmente contra los servidores públicos que menciona, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; se considera que en los casos en que una autoridad insiste en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento del fallo protector, será el Pleno de la Suprema Corte el que debe resolver separarla inmediatamente de su cargo y consignarla directamente al juez de Distrito correspondiente, para que la juzgue por la desobediencia cometida, ya que por una lado, la hipótesis que previene la fracción XVI del artículo 107 constitucional implica una situación de excepción a aquél numeral, porque ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe preferirse a la norma específica frente a la general y, por otro, a que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluye que una autoridad

incurrió en desacato a una ejecutoria de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda, que le impone el mismo orden constitucional, a la declaración de procedencia que debe emitir un órgano diverso del Estado.

Incidente de inconformidad.

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y la jurisprudencia dan el carácter de incidente a la figura a estudio, aún cuando algunos tratadistas consideran que es materialmente un recurso, dado que en él se ejercita una pretensión que pide modificar una resolución judicial a través del examen que debe realizar el tribunal superior.⁸²

Independientemente de que sea considerada como un incidente, para unos, o recurso, para otros, la inconformidad procede en contra de las resoluciones siguientes:

- a) La resolución que declara cumplida la sentencia de garantías;
- b) La resolución que declara la imposibilidad material y/o jurídica para ejecutar dicha sentencia.

Este supuesto de procedencia ha sido establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte bajo el razonamiento de que si bien el tercer párrafo del artículo 105 de la

⁸²Tron Petit, Jean Claude André, "Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo", Edit. Themis, 1ª reimpresión, México, 1997, página 60.

ley de la materia establece que 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 nuestro Alto Tribunal, ello no importa que sólo establezca dicha procedencia contra las resoluciones que tengan por acatados los fallos protectores, sino que también procede contra las resoluciones que declaren sin materia el cumplimiento por imposibilidad legal o material, pues ambos tipos de resolución son equiparables, en tanto tienen como efecto común que el asunto se archive como concluido por encontrarse ya liberadas las autoridades responsables de las obligaciones que las sentencias de amparo les imponen, ya sea, en el primer caso, por haberse cumplido con la misma o, en el segundo, por encontrarse imposibilitadas legalmente para tal cumplimiento.⁶³

c) La resolución que declara sin materia, o infundada la denuncia de repetición de los actos reclamados.

Igual que los anteriores supuestos, el presente ha sido establecido por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal bajo el razonamiento de que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, el requisito esencial para la procedencia de la inconformidad es la existencia de una resolución que tenga por cumplido el fallo protector, resolución a que debe equipararse a aquella que declara sin materia el incidente de repetición de acto reclamado, por haber quedado sin efecto el propio acto reclamado, ya que a pesar de que esta última no declara cumplida la

⁶³ Véase la tesis 2a. LII/95, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, Junio de 1995, página 235, cuyo rubro indica: INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE

ejecutoria de amparo, tiene el mismo efecto: que el asunto se archive como concluido por encontrarse liberadas las autoridades responsables de las obligaciones que las ejecutorias de amparo les imponen.⁸⁴

El incidente se tramita ante el Tribunal de Amparo, en principio, mediante el escrito del quejoso, ya que la protección constitucional que se otorgue protege sólo a quien haya promovido el juicio de garantías, a su vez produce la legitimación de éste para interponer la inconformidad, dado que es quien tiene interés en el cumplimiento total de la ejecutoria, como bien lo ha sustentado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en la tesis P. CLXXI/97, que ha quedado transcrita con anterioridad al hablarse de la legitimación para promover la denuncia de repetición del acto reclamado.

Una vez determinado, quiénes tienen legitimación en la causa para promover el incidente en estudio, se examinará el plazo que se tiene para interponerlo ante el tribunal de amparo, para lo cual se atiende al texto del artículo 105, tercer párrafo, y 108, primer párrafo, de la Ley de Amparo que en su parte conducente respectivamente establecen:

“Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el

DECLARA SIN MATERIA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.

⁸⁴ Véase la tesis LXXXVI/96, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, Septiembre de 1996, página 288, cuyo rubro indica: INCONFORMIDAD TAMBIÉN PROCEDE ESE INCIDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SIN MATERIA LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DE ACTO RECLAMADO.*

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".

"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."

Como se puede apreciar, los dispositivos transcritos establecen que la inconformidad debe presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; plazo que ha sido interpretado de distinta manera por las Salas que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, la Primera Sala, al resolver las inconformidades 107/95, 114/95 y 77/96, sostuvo que el término de cinco días con que cuenta el quejoso para interponer la inconformidad debe computarse a partir del día siguiente "al de la notificación de la resolución correspondiente" y no "desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación", en virtud de que donde el legislador no distingue no cabe hacer distinción y es regla de lógica que la norma especial excluye a la general, además de que la notificación es un acto independiente de la fecha en que surte sus efectos, pues de otro modo no se explica la razón del por qué el legislador distinguió el término de la aludida

inconformidad, al igual que también lo hizo para el recurso de queja en el artículo 97, fracciones II y III de la ley de la materia; criterio que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 21/96, aprobada en sesión de catorce de agosto de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de cinco votos, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, agosto de 1996, página 152, cuyo rubro indica: **INCONFORMIDAD. INCIDENTE DE TÉRMINO LEGAL PARA SU PRESENTACIÓN.**

Por su parte, la Segunda Sala al fallar las inconformidades 34/97, 18/97 y 255/96, resolvió que el término de cinco días dentro de los cuales debe promoverse la inconformidad, debe computarse a partir de aquél en que haya surtido efectos la notificación, en virtud de que, por su naturaleza, una notificación sólo puede afectar al gobernado cuando ésta surte sus efectos y no antes, de manera tal que los plazos relativos a la impugnación de resoluciones, necesariamente tendrán que correr hasta que la notificación haya surtido sus efectos, se diga expresamente o no, en el artículo en el que concretamente prevea el plazo específico, porque al respecto opera la regla general establecida en el artículo 24, fracción I, de la ley de la materia, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; criterio que dio lugar a la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, Junio de mil novecientos noventa y siete, página 255, cuyo rubro indica: **INCONFORMIDAD. EL PLAZO PARA PROMOVER EL INCIDENTE RESPECTIVO ES EL DE CINCO DÍAS SIGUIENTES AL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA LA EJECUTORIA.**

La contradicción de criterios referida fue resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, en sesión de veintidós de junio del presente año, en la contradicción de tesis 30/97, en el sentido de que el término de cinco días para interponer la inconformidad en contra de la resolución que tiene por cumplida una fallo protector o inexistente la repetición del acto reclamado, debe computarse a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva pues, por su naturaleza, una notificación sólo puede afectar al notificado cuando ésta surte sus efectos y no antes, de manera tal que los plazos relativos a la impugnación de esa clase de resoluciones, necesariamente tendrán que correr hasta que la notificación haya surtido sus efectos, se diga expresamente o no en el artículo en el que concretamente se prevea el plazo específico, porque al respecto opera la regla general establecida en el artículo 24, fracción I, de la Ley de Amparo, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento⁸⁵.

De acuerdo con lo expuesto, es dable señalar que el incidente de inconformidad debe reunir tres requisitos de procedibilidad, a saber:

- a) Que sea a petición de parte interesada, dado que no es dable tramitarla de oficio;

⁸⁵ Se destaca que dicha resolución fue adoptada por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Góngora Pimentel; votando en contra los señores Ministros Castro y Castro, Aguinaco Alemán, Román Palacios, Sánchez Cordero y Silva Meza, quienes se pronunciaron en el sentido de que prevalezca el criterio emitido por la Primera Sala.

- b) Que se haga valer contra la resolución que declara cumplida la sentencia de garantías, la resolución que declara la imposibilidad material y/o jurídica para ejecutar dicha sentencia, o bien en contra de la resolución que declara sin materia, o infundada la denuncia de repetición de los actos reclamados (resoluciones esenciales que autorizan la tramitación y resolución del incidente a estudio, dado que si no existen dichos pronunciamientos la inconformidad resultaría improcedente);
- c) Que se plantee dentro de los cinco días siguientes al en que surtan efectos las notificaciones de las resoluciones antes dichas.

Ahora bien, una vez presentada la inconformidad dentro del plazo indicado con antelación, el Tribunal de Amparo, sin hacer declaración sobre su admisión, dado que es competencia exclusiva de la Suprema Corte tal pronunciamiento, deberá remitir los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en donde resolverán la Salas cuando no proceda aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en términos de la fracción IV del punto tercero del Acuerdo 1/1997 y fracción XIV del Acuerdo 2/1998, ambos del Tribunal Pleno y éste cuando sí proceda aplicar dicha sanción; tanto el Pleno como las Salas, resolverán allegándose de los elementos que estimen convenientes, supliendo la deficiencia del escrito de inconformidad, aún ante la ausencia de agravios, dado que en el incidente no rige el derecho estricto, sino que prevalece el examen oficioso, ya que se reitera, el cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público.

En tales condiciones, es pertinente concluir que la inconformidad procede en contra de las resoluciones que declaran cumplida la sentencia de garantías, las que declaran la imposibilidad material o jurídica para ejecutar dicha sentencia y las que declaran sin materia, o infundada la denuncia de repetición de los actos reclamados; el término de cinco días para interponer la inconformidad en contra de las resoluciones señaladas con antelación, debe computarse a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva; tienen legitimación en la causa para promover la inconformidad el quejoso y excepcionalmente el tercero perjudicado, en este último caso cuando la promueve, por ejemplo, para que se le restituya un predio del cual fue desposeído en cumplimiento de una sentencia de amparo que se dictó en un juicio en el que fue señalado como tercero perjudicado y, con ese carácter, después de ejecutada la sentencia, logró que se anulara la notificación del fallo y posteriormente promovió recurso de revisión, por el que se revocó el amparo concedido y se sobreseyó; dado que, por una parte, la sentencia revocatoria produce un efecto equiparable al de un fallo concesorio, por cuanto obliga a retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución de la sentencia de primer grado; y, por otra parte, al estar directamente interesado en que la revocación de la sentencia de primera instancia produzca efectos restitutorios por cuanto hace a la ejecución ya realizada; no es dable tramitar de oficio la inconformidad, siempre debe ser a petición de parte; al Tribunal de Amparo no le es factible desechar la inconformidad, dado que es competencia exclusiva de la Suprema Corte el pronunciarse por su admisión o desecharamiento, y la Suprema Corte de Justicia resolverá allegándose de los elementos que estimen convenientes, supliendo la

deficiencia del escrito de inconformidad, aun ante la ausencia de agravios, dado que en el incidente a estudio no priva el derecho estricto, sino que prevalece el examen oficioso, dado que, como hemos reiterado, el cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público.

Recurso de queja

Como ha quedado asentado en el desarrollo del presente capítulo, las autoridades responsables están obligadas a dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo, de modo tal, que deben realizar todos y cada uno de los actos determinados en la misma, y en los cuales se traduce el núcleo esencial de las obligaciones exigidas. Así pues, si dicha ejecutoria fuera cumplida en los términos en los que se ordenó, y el quejoso estuviera conforme con dicho cumplimiento, el asunto quedará concluido y se ordenará su archivo; sin embargo, puede acontecer que la autoridad responsable no se ajuste al alcance de la decisión respectiva, el cual se precisa en los considerandos correspondientes; lo que se traduciría en la realización excesiva de los actos que dicha autoridad debe desempeñar para dar cumplimiento al fallo de amparo, en cuyo caso habrá exceso en el cumplimiento a la ejecutoria, o bien en la omisión de alguno o algunos de los actos que determinen el alcance de éste; hipótesis que se traduce en un defecto.

Así, se considera que existe defecto en el cumplimiento de la sentencia, cuando ésta se ejecute de manera parcial o incompleta, es decir, cuando no se realicen todos los actos que el núcleo esencial de la misma le impuso a las autoridades generadoras del

acto reclamado. En otras palabras, cuando las autoridades obligadas a cumplir con el fallo protector, efectúen menos de lo ordenado en el fallo protector.

Por otra parte, existe exceso en el cumplimiento de la sentencia, cuando las autoridades responsables sobrepasan lo que manda aquélla, esto es, se extralimita su ejecución; en este sentido, resulta que cuando es excesivo el cumplimiento, quien en todo caso acudirá a la queja será aquella persona respecto de la cual el acto reclamado fue fuente de derechos subjetivos o de una situación jurídica concreta favorable a sus intereses; esto es, el tercero perjudicado, o bien, cualquier autoridad a la que le depara perjuicio el cumplimiento que se haya efectuado, esta última hipótesis conforme al artículo 96 de la Ley de Amparo, que en lo que interesa dispone:

"Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones."

Lo anterior es así, dado que salvo raras excepciones, a la parte quejosa no le interesará que se disminuyan las prestaciones que obtuvo de más, con el cumplimiento efectuado por las autoridades responsables. Caso contrario, cuando exista defecto en el cumplimiento de la ejecutoria de garantías, es inconcuso que el único que acudirá será el quejoso, dado que es al que le depara perjuicio dicho cumplimiento.

Ahora bien, el medio del que disponen los sujetos mencionados con antelación para combatir aquellos actos realizados por la autoridad responsable, en cumplimiento a un fallo protector, que importen exceso o defecto, es el recurso de queja, en términos de

lo dispuesto en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la ley de la materia, que disponen su procedencia contra actos de las autoridades responsables, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo y contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo uniuinstancial , por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia por la que se haya concedido el amparo al quejoso.

En ambos supuestos, el término para la interposición del recurso de queja es de un año, contado a partir del día siguiente al que se notifique al quejoso, el auto en que se haya mandado a cumplir la sentencia, o al que la persona extraña a juicio a quien afecte su ejecución, tenga conocimiento de ésta; salvo tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, supuesto en el que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, conforme lo dispone el artículo 97, fracción III, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no es admisible la aplicación literal del artículo 97, fracción III, sino que debe interpretarse atendiendo principalmente a su finalidad, esto es, dar oportunidad a la parte que se considere afectada con el cumplimiento del fallo constitucional, de impugnarlo, por su exceso o defecto, mediante la interposición del recurso de queja, oportunidad que, ciertamente, surge hasta el momento en que la afectada es notificada o tiene

conocimiento de aquel acto, siendo hasta entonces que debe empezar a computarse el plazo señalado por el dispositivo legal en cita para la interposición del recurso correspondiente. El criterio de mérito lo informa la tesis XVII/98, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Tomo VII, Febrero de 1998, página 228, cuya sinopsis dice:

“QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL PLAZO DE UN AÑO PARA SU INTERPOSICIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL PROMOVENTE QUEDE ENTERADO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 97, fracción III, de la Ley de Amparo, el plazo para promover el recurso de queja, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, es de un año a partir del día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta. Ahora bien, no es admisible la aplicación literal de la disposición en cita, sino que debe interpretarse atendiendo principalmente a su finalidad, esto es, dar oportunidad a la parte que se considere afectada con el cumplimiento del fallo constitucional, de impugnarlo, por su exceso o defecto, mediante la interposición del recurso de queja, oportunidad que, ciertamente, surge hasta el momento en que la afectada es notificada o tiene conocimiento de aquel acto, siendo hasta entonces que debe empezar a computarse el plazo señalado por el dispositivo legal en comento para la interposición del recurso correspondiente. De considerar lo contrario, sujetándose a la aplicación literal de la norma de que se trata, se impediría que pudiera cuestionarse el defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia de amparo, desvirtuándose la finalidad de dicha disposición legal.”

De lo anterior, se desprende que el término para interponer el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia es de un año, y que dicho término deberá computarse desde el día siguiente al que se notifique el acto que se estima entraña un defectuoso o excesivo cumplimiento de la ejecutoria de amparo, o a partir del

día siguiente al en que el tercero extraño tenga conocimiento del acto que aduce constituye un defectuoso o excesivo cumplimiento del fallo protector.

Asentado lo anterior, se señala que el Tribunal de Amparo, una vez admitida la queja, pedirá informe a la autoridad a la que se le impute el cumplimiento defectuoso o excesivo, la que deberá rendirlo en el término de tres días, contados a partir del momento en el que quede notificada del proveído respectivo y con informe o sin él, dará vista al agente del Ministerio Público por igual término, y transcurrido éste, dictará resolución dentro de los tres días siguientes.

La falta de los informes de las autoridades responsables crea la presunción de ser ciertos los hechos que se les imputan y dará lugar a que se les imponga una multa de tres a treinta días de salario, conforme lo dispone el artículo 100 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, la resolución que se dicta en el recurso de queja importa el análisis forzoso de los actos de autoridad tildados de parciales o excesivos, con relación a los alcances y efectos de la ejecutoria, pues la materia sobre la que versa el recurso en comento consiste en la interpretación del fallo protector a partir de la naturaleza de la violación examinada en el juicio de amparo; la precisión de los efectos y alcances propios de dicho fallo para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, para así estar en posibilidad de determinar si el acto tildado de defectuoso o excesivo adolece de esos vicios, o por el contrario, determinar si la sentencia se encuentra cumplida en sus términos.

En tales condiciones, resulta que la resolución de la queja forma parte integrante de la ejecutoria de garantías; es decir, se trata de una unidad de resoluciones, dado que aquélla no es más que la interpretación legal y obligatoria de la segunda, misma que determina los actos excesivos o defectuosos que hubieren cometido las responsables, o en su caso, que el fallo se encuentra cumplido, por tanto, la resolución que se pronuncia en el recurso de queja produce efectos de cosa juzgada, cuyo efecto tiene relevancia si por ejemplo, se tratara de hacer valer la inconformidad contra el auto que declara cumplido el fallo protector, precisamente con base en lo resuelto en el recurso de queja, ya que aquélla resultaría improcedente, circunstancia sobre la que se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XLII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: IX, Abril de 1999, página 210, que indica:

"INCONFORMIDAD. RESULTA IMPROCEDENTE SI SE PROMUEVE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE AMPARO QUE TUVO POR CUMPLIDA SU SENTENCIA PROTECTORA, EN ACATAMIENTO AL FALLO DEL TRIBUNAL AD QUEM EMITIDO EN UN RECURSO DE QUEJA DE QUEJA, EN QUE DECLARÓ QUE NO HUBO DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DEL FALLO PROTECTOR. Si el quejoso estuvo en desacuerdo con el informe de la responsable sobre el cumplimiento dado a la sentencia de amparo y promovió el recurso de queja por defecto en la ejecución del fallo protector, en términos del artículo 95, fracción IV, de la Ley de Amparo, y el Juez de Distrito del conocimiento lo consideró fundado, pero la responsable interpuso queja de queja y el Tribunal Colegiado ad quem la declaró fundada porque estimó que no hubo defecto en la ejecución de la sentencia protectora, es de considerarse que este fallo constituye una de las etapas terminales del proceso de ejecución de la sentencia de amparo y la decisión fundamental que conlleva tiene la eficacia de cosa juzgada; por lo que si el Juez del conocimiento en acatamiento de esta última resolución declara legalmente cumplido su fallo protector, la inconformidad que se promueva en su contra resulta improcedente."

Una vez que se hubiere declarado fundado el recurso de queja y la autoridad obligada continúe eludiendo el cabal cumplimiento del fallo protector, con lo cual desconoce el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de las sentencias de amparo, se considera válido requerir el cumplimiento de la resolución de la queja en términos de lo que previene el artículo 105, primer y segundo párrafos, de la Ley de Amparo (procedimiento de ejecución) y, una vez agotado este sin éxito, determinar que se ha eludido el cumplimiento de la ejecutoria y enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del incidente de inejecución, mismos que han quedado precisados en el cuerpo del presente capítulo, dado que su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la tranquilidad y seguridad de los residentes en territorio nacional, ya sean nacionales o extranjeros, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar los mandatos de nuestra Ley Fundamental, que son el sustento y finalidad de nuestra organización política.

Finalmente, resta mencionar que cuando se declara infundado o improcedente el recurso de queja, la parte que la interpuso puede impugnar dicha resolución a través del diverso recurso de queja de queja, también conocido en la jerga jurídica como de requeja, en términos de lo dispuesto en la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, que preceptúa:

"ARTÍCULO 95.- El recurso de queja es procedente:

"V.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98; ..."

La requeja se interpondrá dentro del término de cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión; el que requerirá al Tribunal Colegiado de Circuito, al juez de Distrito o al tribunal que hubiere conocido del juicio conforme al artículo 37 de la ley de la materia, según sea el caso, para que dentro del término de tres días, contados a partir del momento en el que queden notificados del proveído respectivo, rindan su informe justificado sobre la materia de la queja y envíen las constancias necesarias para la resolución del asunto, y transcurrido dicho término, con informe o sin él, se dará vista al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción por igual término; y transcurrido éste, dictará resolución dentro de los diez días siguientes, en términos de lo dispuesto en los artículos 95, fracción V, 98, párrafo segundo y 99, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo.

De acuerdo con lo expuesto, es dable concluir que existe defecto en el cumplimiento de la sentencia, cuando ésta se ejecute de manera parcial o incompleta, es decir, cuando no se realicen todos los actos que el núcleo esencial de la misma le impuso a las autoridades generadoras del acto reclamado. En otras palabras, cuando las autoridades obligadas a cumplir con el fallo protector, efectúen menos deberes jurídicos que los ordenados en el fallo protector; que se verifica exceso en el cumplimiento de la sentencia, cuando las autoridades responsables sobrepasan lo que manda aquélla, esto

es, se extralimita su ejecución; que cuando es excesivo el cumplimiento, quien en todo caso acudirá a la queja será aquella persona respecto de la cual el acto reclamado fue fuente de derechos subjetivos o de una situación jurídica concreta favorable a sus intereses: tercero perjudicado, o bien, cualquier autoridad a la que le depare perjuicio el cumplimiento que se haya efectuado; que cuando exista defecto en el cumplimiento de la ejecutoria, es inconcuso que el único que acudirá será el quejoso, dado que es al que le depara perjuicio dicho cumplimiento; que el medio del que disponen los sujetos mencionados con antelación, para combatir aquellos actos realizados por la autoridad responsable, en cumplimiento a un fallo protector, que importen exceso o defecto, es el recurso de queja, en términos de lo dispuesto en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo; que el término para interponer el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia es de un año, contado a partir del día siguiente al en que se notifique al quejoso el acto que se estima entraña un defectuoso cumplimiento de la ejecutoria de amparo; o a partir del día siguiente al en que el tercero extraño tenga conocimiento del acto que aduce constituye un defectuoso o excesivo cumplimiento del fallo protector; que la resolución que se dicta en el recurso de queja importa el análisis forzoso de los actos autoritarios tildados de parciales o excesivos, con relación a los alcances y efectos de la ejecutoria, pues la materia sobre la que versa el recurso en comento consiste en la interpretación del fallo protector a partir de la naturaleza de la violación examinada en el juicio de amparo; la precisión de los efectos y alcances propios de dicho fallo para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, para así estar en posibilidad de determinar si el acto tildado de defectuoso o excesivo adolece de esos vicios, o por el contrario, determinar si la sentencia se

encuentra cumplida en sus términos; que la resolución de la queja forma parte integrante de la ejecutoria de garantías; es decir, se trata de una unidad de resoluciones, dado que aquélla no es más que la interpretación legal y obligatoria de la segunda, misma que determina los actos excesivos o defectuosos que hubieren cometido las responsables, o en su caso, que el fallo se encuentra cumplido, por tanto, la resolución que se pronuncia en el recurso de queja produce efectos de cosa juzgada; que declarado fundado el recurso de queja y en el supuesto de que la autoridad obligada, continúe eludiendo el cabal cumplimiento del fallo protector, se considera válido requerir el cumplimiento de la resolución de la queja en términos de lo que previene el artículo 105, primer y segundo párrafos, de la Ley de Amparo y, una vez agotado este sin éxito, determinar que se ha eludido el cumplimiento de la ejecutoria y enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, dado que su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la tranquilidad y seguridad de los residentes en territorio nacional, ya sean nacionales o extranjeros, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de nuestra Ley Fundamental, que son el sustento y finalidad de nuestra organización republicana y federal y que cuando se declara infundado o improcedente el recurso de queja, la parte que la interpuso puede impugnar dicha resolución a través del diverso recurso de queja de queja.

CAPÍTULO V. EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO COMO MEDIO DE RESTITUCIÓN DE GARANTÍAS DEL GOBERNADO.

5.1 La necesidad de su existencia. 5.2 Garantías susceptibles de ser cuantificadas en dinero. 5.3 La necesidad de la tramitación del incidente calculando un monto indemnizatorio.

La necesidad de su existencia.

El juicio de garantías, como toda institución de derecho, debe ser adecuada al mundo fáctico para evitar que se transforme en un conjunto de postulados legales inútiles; a través de su constante desarrollo, se ha perfeccionado por la actuación de las partes que figuran en el mismo; desde la actividad forense cuyo interés se estima mayor por cuanto implica el beneficio que directamente se persigue a través del control de la constitucionalidad y desde luego, la actividad jurisdiccional y la actuación de los diversos órganos estatales que es sometida a la revisión constitucional, son los elementos que influyen en el análisis de las normas que lo rigen. Dicha transformación del juicio de amparo, en lo tocante a la ejecución de las resoluciones emitidas en el mismo, es evidenciada en la exposición de motivos de las reformas a la Ley de Amparo, difundidas en el Diario Oficial de la Federación, el siete de enero de mil novecientos ochenta, dentro de las que se introdujo esta figura, dicha motivación indica:

"El artículo 126 otorga al tercero perjudicado la posibilidad de otorgar contrafianza para que la suspensión otorgada a favor del quejoso quede sin efecto. Se propone que no sólo el tercero, sino también la autoridad responsable, dentro del mismo supuesto, puede 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 (solo fue uno), 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 tocaba en su base la importancia del juicio de amparo, puedan, a petición del quejoso, darse por cumplidas, haciendo efectiva la caución que la autoridad responsable puede otorgar de acuerdo con la reforma propuesta, del artículo 126.

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

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

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

Se expone como razón primordial para incluir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo, la existencia de múltiples ejecutorias de los tribunales de amparo al momento de la reforma, que no podían ser acatadas por las autoridades responsables obligadas a su cumplimiento, en razón de la presencia de diversos obstáculos materiales o legales; en consecuencia, se le confirió al quejoso la facultad de solicitar la sustitución de la obligación a cargo de las autoridades, por una obligación de dar, consistente en el pago de una cantidad que represente el valor del bien jurídico constitucionalmente protegido; es decir, el valor de la o las garantías individuales que se hubieren considerado transgredidas. Asimismo, en la exposición de motivos del decreto de reformas a la Ley de Amparo, de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, difundida en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, las que tuvieron vigencia hasta el dieciocho de marzo siguiente, se indica que cuando el quejoso solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida la ejecutoria de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el Juez de Distrito

señalará el monto de los mismos, lo que complementó el decreto antes referido. Es importante precisar que en esta reforma se cambió la disposición del último párrafo del artículo 106 al artículo 105, explicándose tal circunstancia en la exposición de motivos siguiente:

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

Ahora bien, como se puede advertir de la cita de exposición de motivos del siete de enero de mil novecientos ochenta, el legislador indicó que la existencia de la figura de daños y perjuicios en la Ley de Amparo, era susceptible de extenderse a las autoridades responsables, en el ámbito de la ejecución de las sentencias de amparo; sin embargo, se estima que tal motivación no puede considerarse razón conducente para su establecimiento, ya que si bien se trata de una figura jurídica que ya se preveía en este ordenamiento legal, su aplicación es diversa, porque el artículo 126 vigente en aquella época, hoy 129, se refiere a la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías derivadas de la suspensión del acto reclamado, que no se vincula con la ejecución de las sentencias.

El artículo 129 de la Ley de Amparo, prevé un incidente para hacer efectiva la responsabilidad derivada de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión del acto reclamado, al concurrir un tercero perjudicado, como sujeto con una pretensión distinta al quejoso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de Amparo, por lo que si para el efecto de la concesión de la suspensión del acto reclamado, tal pretensión tiene implicaciones pecuniarias, el juzgador deberá fijar una caución o garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que ese tercero pueda resentir con el otorgamiento de la medida cautelar si el supuesto que el quejoso no obtuviera sentencia favorable, atento lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley de Amparo. Pero a su vez, la suspensión puede quedar sin efectos, si el tercero a su vez da una contragarantía en los términos del artículo 126 de la aludida Ley de Amparo; al actualizarse las hipótesis referidas, el artículo 129 de la Ley de Amparo, establece que para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de el incidente de referencia cuyos requisitos son; que exista tercero perjudicado en el juicio; que el otorgamiento de la medida cautelar se hubiere condicionado a la presentación de una garantía, o bien, que se suspendan los efectos de la medida en razón de la contragarantía; que la sentencia hubiere causado estado; que se acredite por la parte tercero perjudicada, haber resentido daños o perjuicios con motivo de la medida suspensiva decretada y ejercida o bien, por la parte quejosa con motivo de la inexecución de la medida cautelar derivada de la exhibición de una contragarantía, debe probarse esencialmente la existencia del vínculo o relación de causa efecto entre el daño y perjuicio causado y la ejecución o inexecución de la medida suspensiva. Como se

advierte, la finalidad de este incidente es indemnizar por la responsabilidad proveniente de garantías o contragarantías, que debe contraerse a la ejecución o inexecución del acto reclamado y consiste en anular el agravio (*indemne*, dejar sin daño), a través de resarcimiento pecuniario, lo que implica reparar o compensar económicamente por la afectación causada tratando así de restaurar o retrotraer las cosas al estado que privaba antes de la promoción del juicio de garantías y anular los efectos y consecuencias que se hubieren actualizado. Y será precisamente la materia del incidente la determinación de los supuestos del caso, que serán los daños y perjuicios consecuencia de la eficacia o ineficacia de la medida cautelar y su liquidación o cuantificación exacta, a fin de que se despache ejecución sobre las garantías o contragarantías que en el incidente de suspensión se hubieren otorgado.

En tales condiciones, no obstante que no se estima conducente la razón expuesta por el legislador, consistente en la ampliación de la hipótesis prevista por el artículo 129 (dice 126) de la Ley de Amparo, en lo que respecta a las autoridades responsables, ya que se indica además en la exposición de motivos, que debe ser dentro del mismo supuesto, lo que se puede interpretar en relación con la suspensión del acto reclamado, es evidente que el establecimiento del incidente de daños y perjuicios en la ejecución de las sentencias de amparo, se justifica por la necesidad de reforzar la autoridad que revisten las ejecutorias de amparo en relación con la naturaleza de orden público que implica su acatamiento.

Garantías susceptibles de ser cuantificadas en dinero.

Una vez señalada la necesidad de la existencia del incidente de cumplimiento sustituto mediante el pago de daños y perjuicios, es pertinente identificar la naturaleza de los derechos que tutelan las diversas garantías individuales que prevé la Constitución Federal, para estar en aptitud de reconocer aquéllas que puedan válidamente ser cuantificadas en dinero, ya que si bien el incidente en estudio es legalmente aplicable para sustituir la obligación de hacer por parte de la responsable por la obligación de dar, materialmente no todas las garantías individuales pueden ser cuantificadas en dinero para tales efectos.

Las garantías individuales concebidas como la relación jurídica de supra a subordinación entre el Estado y el gobernado, implican el reconocimiento constitucional de los derechos inseparables e inherentes a la persona; se clasifican de acuerdo con su contenido, en garantías de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica; las primeras implican un vínculo comparativo entre individuos que se ubican en un mismo plano jurídico de manera que éstos estén en aptitud de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones, sin distinción de raza, nacionalidad, religión, etc.

Las garantías de igualdad, constituyen una obligación a cargo del Estado, consistente en actuar frente al gobernado sin tomar en consideración las diferencias inherentes a la naturaleza humana ni factores sociológicos o políticos, ya que esta igualdad legal entre las personas, de acuerdo con la teoría iusnaturalista, nace desde el

momento en que son consideradas como tales, sin que sea susceptible de condicionarse a la realización de algún acto jurídico.

En primer término, la Constitución Federal reconoce la garantía específica de igualdad entre las personas en su artículo 1º, el que indica: *"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."*; estimando susceptibles de ser titulares de los derechos fundamentales que en la misma se establecen, a todos los individuos sin excepción, término que debe ser entendido en su sentido amplio, considerando desde luego a las personas físicas y las personas jurídicas.

Por otra parte, el artículo 2 establece: *"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección por las leyes"*, garantía que reitera la igualdad entre personas, ya que proscribida que una persona ejerza sobre otra un poder ilimitado que implique supeditación incondicional de su voluntad, reduciéndose a la calidad de objeto. A este derecho fundamental de igualdad, le es correlativa la obligación negativa a cargo del Estado consistente en no reconocer tal condición de esclavo, lo que desde luego, debe ser congruente con el principio de soberanía territorial, es decir, que se podrá desconocer la esclavitud de una persona, sólo si ésta se encuentra dentro del territorio que indica el artículo 42 de la propia Constitución Federal, alcanzando por ese hecho su libertad personal, para que entonces le sea reconocida su igualdad ante los demás sujetos.

El artículo 4 constitucional, mediante un decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, estableció la igualdad jurídica entre el varón y la mujer, indicando en su parte conducente: *"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia"*, disposición que si bien ha sido objeto de crítica en razón de la innecesaria mención de igualdad entre el género humano, porque se estima que efectivamente la ley no hace distinciones en ese sentido, se estima que no es ociosa, porque no obstante las leyes procuran un trato igualitario, los órganos del Estado son susceptibles de otorgar un trato discriminatorio por el sexo del gobernado, circunstancia que precisamente se pretende evitar con la elevación a rango constitucional de dicha disposición.

El artículo 12 constitucional prevé una garantía específica de igualdad, que implica el no reconocimiento de jerarquías sociales; en su parte relativa dicho numeral indica *"...en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país"*, disposición que tajantemente desconoce la clasificación social o distinción entre la nobleza y la plebe, adjetivo despectivo con el que se conocía a los miembros del pueblo que no eran reconocidos por el monarca a través de títulos nobiliarios permanentes y hereditarios que representaran su gloria o el mérito de sus ascendientes. En consecuencia, dicha garantía implica la obligación a cargo de las autoridades del Estado, consistente en considerar a todos los hombres en un plano de igualdad, independientemente del grupo social o económico al que pertenezcan, sin que se excluya

la posibilidad de reconocer a determinado individuo por el beneficio que su obra represente, siempre que tal reconocimiento constituya exclusivamente un galardón que no le confiera prerrogativas diversas a las consagradas por la propia Constitución ni le coloque en un plano jurídico distinto de los demás gobernados.

El artículo 13 constitucional contiene diversas garantías específicas de igualdad, su texto es el siguiente: *"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."* De la anterior transcripción, se advierte la existencia de cuatro garantías de igualdad, la primera se refiere a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, lo que en principio hace necesario identificar los ordenamientos legales que revistan el carácter de privativos.

Las leyes en sentido material, para ser consideradas como tales deben poseer las características de generalidad, abstracción e impersonalidad; es decir, que se apliquen a todos los gobernados que se ubiquen en la hipótesis normativa descrita, que su vigencia no se condicione por la aplicación a determinado supuesto y que no tengan por destinatarios a sujetos individualmente identificados; las leyes privativas por contrario, regulan situaciones jurídicas concretas, es decir, tienen como destinatarios a

determinadas personas que se identifican individualmente, por lo que en caso de ser aplicadas perderían su vigencia y no obstante sean actos legislativos, lo que en un principio permite identificarlos como leyes, propiamente no lo son y de conformidad con el contenido de esta garantía de igualdad, se proscribe su aplicación tanto por autoridades jurisdiccionales como administrativas

Es conveniente con el objeto de identificar las características de una ley privativa, citar la jurisprudencia 18/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, publicada en la página 7 del Tomo VII, Marzo de 1998 de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, que indica:

“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES. Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, si se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.”

La segunda garantía específica de igualdad, contenida en el artículo 13 constitucional indica que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, término que igual que el de leyes privativas, requiere de explicación para comprender el objeto del derecho que consagra. Los tribunales y en general cualquier órgano del Estado, para

actuar en legítimo ejercicio del poder público, requiere estar previsto en una ley o en una disposición legal de carácter general y además, sus atribuciones o facultades deben establecerse ya en el mismo ordenamiento o en uno diverso, de manera que su competencia pueda deslindarse de aquellas que sean atribuidas a las diferentes autoridades y en consecuencia, el gobernado esté en aptitud de reconocer si se trata de una autoridad que actúa en apego a sus facultades.

La característica de permanencia en funciones que le permite a un tribunal conocer de un número indeterminado de casos, es lo que distingue a un tribunal especial, porque el órgano no solamente debe estar previsto en ley para poder actuar, sino que además éste debe existir previamente a la instancia del gobernado que someta a su jurisdicción determinado hecho o acto, circunstancia estrechamente vinculada con el ámbito de validez temporal de las leyes. En ese sentido, la prohibición del artículo 13 constitucional relativa a los tribunales especiales, debe ser entendida en la amplitud de que a ninguna persona se le puede someter a juicio, si no es ante un tribunal previamente establecido que conozca de un número indeterminado de casos, contrario a lo que sucede con los denominados juicios por comisión, en los que el órgano materialmente jurisdiccional generalmente no es creado por ley y es establecido para conocer de determinados juicios en los que las partes son individualizadas.

Al respecto, desde la quinta década del siglo pasado la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido qué debe entenderse por tribunales especiales, como se advierte de la tesis de jurisprudencia publicada en la

página 432 del Tomo CXI de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación que indica:

"TRIBUNALES ESPECIALES. Por tribunales especiales, se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia, características que no se encuentran ni en el estatuto jurídico ni en el Tribunal de Arbitraje, porque el primero, se aplica a los empleados públicos genéricamente considerados y el segundo conoce de todos los conflictos que se suscitan entre éstos y los titulares de las distintas unidades burocráticas, teniendo el carácter de permanente."

La tercer garantía específica de igualdad indica que ninguna persona o corporación puede tener fuero, por lo que debe destacarse que, dentro de la terminología jurídica la palabra fuero es multívoca; el Diccionario de la Real Academia, advierte diversos significados, a saber:

"Fuero. (Del lat. *forum*, tribunal.) m. Ley o código dados para un municipio durante la Edad Media. 2. Jurisdicción, poder. Fuero eclesiástico, secular. 3. Nombre de algunas compilaciones de leyes. Fuero. Juzgo; Fuero real. 4. Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, ciudad o persona. Ú. m. en pl. 5. ant. Lugar o sitio en que se hace justicia. 7. fig. y fam. Arrogancia, presunción. Ú. m. en pl. 8. Der. Competencia a la que legalmente las partes están sometidas y por derecho les corresponde. activo. Der. Aquel de que gozan unas personas para llevar sus causas a ciertos tribunales por privilegio del cuerpo de que son individuos. de atracción. Der. Dicese cuando por el rango del tribunal, la calidad del justiciable o la índole del asunto, ha de conocer aquél de cuestiones diferentes, aunque conexas, respecto de las que estrictamente le competen. de la conciencia. Libertad de la conciencia para aprobar las buenas obras y reprobando las malas. Ú. m. en pl. exterior, o externo. Tribunal que aplica las leyes interior, o interno. Fuero de la conciencia. mixto. El que participa del eclesiástico y del secular. a fuero. o al fuero. m. adv. Según ley, estilo o costumbre. de fuero. m. adv. De ley, o según la obligación que induce la ley. reconvenir en su fuero. fr. Der. Citar a uno para que comparezca en juicio ante el Juez o tribunal competente, surtir fuero, o el fuero. fr. Der. Estar o quedar uno sujeto al de un Juez determinado."

Partiendo de la preocupación por la igualdad jurídica plasmada en el debate del Constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete y la interpretación sistemática del segundo enunciado con el tercero del mismo artículo 13 constitucional, se desprende que los fueros que prohíbe dicho artículo se refieren al establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales distintas, en función de la situación social de determinada persona o corporación. Al establecerse en el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma, no existe fuera del ámbito militar ninguna ley que se aplique privilegiando a determinada persona por un tribunal distinto de los ordinarios.

Cabe recordar que durante la época virreinal hubo tantos fueros que las competencias para juzgar los negocios se volvieron auténticos laberintos judiciales, pues existían: el fuero de guerra, tanto activo como pasivo; por el primero, quienes lo disfrutaban, podían demandar a personas de otro fuero en sus propios tribunales (militares) pero, por el segundo, los miembros del ejército sólo podían ser demandados ante un tribunal castrense; el fuero eclesiástico, el mercantil, el minero, el de la Santa Hermandad, el de la Real Hacienda, así como el del personal burocrático de varios ministerios; el de Bienes de Difuntos, el de la Inquisición, el de Indios, etcétera, cada uno con jueces y leyes diferentes, era una institución de diversos Estados dentro de un mismo Estado, vulnerando así la unidad del sistema administrativo, la energía del gobierno, el buen orden y la tranquilidad del Estado y esta situación prevaleció aun con los fueros eclesiástico y militar hasta la Guerra de Reforma.

Por último, por lo que toca a que nadie pueda obtener otros ingresos, en pecunia o en especie, que aquellos expresamente señalados por la ley y en exclusiva retribución de servicios públicos, corresponde a una prohibición que entraña un principio de justicia que antiguamente se les confería a las clases privilegiadas, además de muchas ventajas sociales, la de percibir periódicamente ciertas cantidades de dinero, sin prestar ningún servicio, como ejemplo de lo anterior, tales eran los tributos y servicios personales que los encomenderos, personas o corporaciones, podían exigir de los pueblos que tenían en encomienda y los diezmos y primicias que los cabildos eclesiásticos estaban en posición de percibir, con apoyo de la autoridad pública y de las leyes, hasta que la ley del veintisiete de octubre de mil ochocientos treinta y tres derogó las que imponían o autorizaban la coacción civil para hacer efectivas estas exacciones tan injustas.

La interpretación del artículo 13 constitucional, permite afirmar que en nuestro sistema constitucional el legislador se encuentra facultado para establecer procedimientos diferentes, tomando en cuenta la materia de la controversia, siempre y cuando no se apliquen a determinadas personas, por tribunales creados *exprofeso* con esa finalidad y que tomen en cuenta la condición particular o personal privilegiada de las personas, diferentes a las ordinarias.

Por otra parte, la Constitución Federal reconoce las garantías de libertad en sus artículos 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 24; la primera de ellas corresponde al derecho que todo individuo posee para ocuparse en la actividad que desee, es decir, para dedicarse a la

actividad profesional, industrial o comercial que elija, siempre que ésta no sea considerada ilícita, ya sea mediante una disposición legal que así la estime o sea considerada contraria a la moral y las buenas costumbres; la disposición constitucional establece además que *el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad;* disposición que implica la posibilidad judicial o administrativa de prohibir el ejercicio de determinada actividad, (no así de la propia libertad ya que ésta es precisamente el objeto de la garantía) potestad que necesariamente debe ser ejercida cuando se cumplan las condiciones de referencia, o sea, que se afecten derechos de tercero y esta circunstancia sea debidamente probada en el juicio correspondiente o se ofendan derechos de la sociedad, esto es, cuando de acuerdo con la ley, se ataque la moral o el orden público.

El artículo 6 constitucional indica que *la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público;* disposición que consagra la garantía de libertad en la expresión del pensamiento en su forma verbal o a través de medios no escritos, estableciendo la obligación a cargo del Estado, como sujeto pasivo de la relación jurídica que lo vincula con el gobernado, de no practicar ninguna inquisición o investigación de carácter judicial o administrativa, sino en los casos en que sean rebasados los límites que el propio artículo señala, esto es, que se ataque la moral o derechos de tercero, se cometa algún delito o se perturbe el orden público con la

finalidad o como consecuencia de tal manifestación del pensamiento; además dicho numeral prevé el derecho a ser informado de acuerdo con la parte final del precepto que refiere: "... el derecho a la información será garantizado por el Estado", lo que correlativamente constituye una obligación a su cargo, consistente en establecer los medios y condiciones óptimas para que dicha información sea difundida.

En estrecho vínculo con la anterior garantía, el artículo 7 de la Constitución Federal indica que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, disposición que garantiza la libertad de imprenta o prensa, como actividad social indispensable para la divulgación de la cultura; esta libertad desde luego, está limitada al igual que la anterior por razones del respeto a la vida privada de terceros y a la moral pública e impone al Estado la obligación de no impedir la manifestación de las ideas a través de medios escritos, no establecer la previa censura a ningún impreso sino exclusivamente con motivo de la violación de las limitaciones que la propia disposición indica y no exigir garantía a los autores o impresores de cualquier publicación.

El artículo 9 de la Constitución reconoce el derecho de asociación y de reunión que les asiste a los gobernados, constituyendo éste el fundamento tanto para la constitución de personas jurídicas, así como de agrupaciones políticas; la reunión y la asociación se distinguen porque en ésta se da vida a una persona jurídica con personalidad distinta a la de los miembros que la integran y su objeto es permanente; en cambio, en la reunión los gobernados exclusivamente se agrupan para conseguir cierto fin y una vez alcanzado o incluso sin conseguirlo se disuelve; sin embargo, como toda libertad, ésta implica

limitaciones, ya que es necesario que se lleve a cabo de manera pacífica y que su finalidad sea lícita, como expresamente se advierte de la disposición constitucional; además, en los casos que implique participar en asuntos políticos del país, se reconoce el derecho exclusivamente a los ciudadanos de la República.

La libertad de posesión y portación de armas está reconocida por el artículo 10 constitucional en los términos siguientes: *“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”*; esta disposición contiene una primera hipótesis que se refiere al poder de hecho que continuamente se ejerce sobre el arma, con el fin de la seguridad y legítima defensa del gobernado, con la limitación de que sea exclusivamente en el domicilio donde sea poseída el arma; la segunda hipótesis se refiere a la posesión que se ejerza sobre el arma en un lugar y en un momento determinado, lo que constituye la portación de la misma. En ambos casos debe tratarse de un arma distinta a aquellas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional y en la segunda hipótesis referida se indica que será la ley federal, es decir, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la que determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en los que se podrá autorizar la portación.

El artículo 11 de la Constitución Federal, garantiza la libertad de tránsito dentro del territorio de la República estableciendo: *"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país"* La obligación correlativa para las autoridades, consiste en no entorpecer, mediante la exigencia de requisito alguno, la entrada y salida de las personas al y del territorio nacional, el viaje dentro de éste o el cambio de residencia.

Las limitaciones a esta garantía son los requisitos migratorios, fiscales y de salubridad en la entrada y salida del país, el arraigo civil y la residencia obligatoria temporal que se fija como requisito de la libertad caucional o preparatoria con motivo de un proceso penal y la excepción de esta libertad, es la expulsión de extranjeros perniciosos de acuerdo con el artículo 33 constitucional.

La última garantía de libertad reconocida por la Constitución Federal, se prevé por los artículos 24 y 130; se refiere a la libertad que todo individuo posee para profesar cualquier creencia religiosa; el primero de los numerales establece:

"Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria."

Se observa del precepto transcrito, la facultad que todo hombre tiene para adoptar una creencia espiritual por la que sienta a Dios; para razonar sobre su existencia; para interpretar los documentos en los que se haya traducido la revelación divina y asumir las obligaciones que deriven de su adopción; de igual forma, esta libertad religiosa comprende tanto la potestad para asumir una postura teísta, como para adoptar una posición ateísta.

Es destacable, para los efectos del reconocimiento del derecho a la fe religiosa, el segundo párrafo del artículo transcrito, porque constituye una autolimitación soberana al establecerle una restricción al Congreso Federal como órgano con facultades amplias en el ejercicio del poder público, a través de la creación de leyes, es decir, es una autorestricción en el ejercicio de la soberanía nacional, que implica al derecho de naturaleza filosófica con más profundidad en la naturaleza humana.

La libertad religiosa se manifiesta en dos ámbitos: el primero que implica la adopción en el fuero interno de la creencia espiritual, se escapa de la regulación legal, por lo que no tiene limitación alguna; en cambio, la manifestación exterior del culto, al reflejar trascendencia social necesariamente debe ser regulado jurídicamente. El culto público consiste en la concurrencia y participación de personas de toda clase, sin

distinción alguna; cuya celebración debe limitarse a los templos *ex profeso* destinados para ello.

Una de las limitaciones constitucional a la libertad de culto, es probablemente una reiteración que no debe considerarse inútil, ya que al indicar el artículo 24 de la Constitución Federal que toda ceremonia es permitida, en tanto su realización no constituya un delito, expresamente se advierte el conocimiento de la naturaleza humana susceptible de fanatismo, que históricamente ha demostrado la contravención incluso de las leyes naturales, cuyo ejemplo extremo es la práctica de sacrificios humanos.

Por otra parte, el artículo 130 constitucional establece los lineamientos generales que rigen en la materia y que de acuerdo con su texto deben desarrollarse en la ley reglamentaria respectiva, literalmente este artículo indica:

"Art. 130.- El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión

pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agravar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley."

Este artículo constitucional prevé las bases de la libertad de culto, que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992 reglamenta; este ordenamiento reconoce los derechos que, dentro del Estado laico, todo individuo tiene reconocidos, de acuerdo con su artículo 2, que establece:

"ARTICULO 2o.- El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.

b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.

c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.

d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y,

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos."

Por otra parte, los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 constitucionales, establecen las garantías de seguridad jurídica, que se identifican con los requisitos o condiciones a que debe sujetarse la actividad estatal para que válidamente pueda afectar la esfera de derechos del gobernado.

El artículo 14 constitucional establece, tres garantías: la irretroactividad en la aplicación de las leyes, la garantía de previa audiencia y la garantía de legalidad en materia judicial.

La primera de las garantías, indica "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna" e implica el conflicto de las leyes en el tiempo por la existencia de dos ordenamientos legales de los que debe decidirse cuál de ellos debe regir en un acto concreto. Implica la supervivencia de una ley derogada o abrogada para regular la materia sobre la que la ley vigente pretende operar.

El conflicto de las leyes en el tiempo se resuelve al determinar cuándo y en qué casos una ley adolece del vicio de retroactividad, porque si toda disposición legal tiene una vigencia temporal que se proyecta hacia el futuro; entonces no debe normar acontecimientos anteriores al instante en que adquiere obligatoriedad. No obstante, se debe tomar en consideración la naturaleza del objeto de regulación de acuerdo con los efectos que produzca en el tiempo y si se trata de un derecho que efectivamente ha

ingresado en el patrimonio del gobernado o si se trata de una esperanza o expectativa de que ingrese o tal ingreso se encuentra condicionado.

La garantía de previa audiencia, contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, se integra por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, que protegen genéricamente los derechos más valiosos y amplios de la persona; el artículo literalmente indica: *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."*

El párrafo transcrito, enuncia gradualmente los valores humanos más preciados y establece que cualquier autoridad que pretenda su privación, deberá realizarlo a través de un juicio que sea resuelto ante los tribunales que existan previamente a su sustanciación, en el que sean cumplidas las formalidades esenciales del procedimiento y se regule por leyes con vigencia anterior.

La primera de las garantías, indica *-mediante juicio-*, término que debe ser interpretado en su sentido más amplio, semejante a la idea de procedimiento; porque la función jurisdiccional, es atribución tanto de autoridades judiciales como administrativas, para resolver las controversias o litigios que les sean sometidos por los particulares, de acuerdo con su competencia.

La segunda de las garantías de seguridad jurídica, que integra la garantía de previa audiencia, reitera la garantía prevista en el artículo 13 constitucional, respecto de los tribunales especiales o por comisión, al referir que el "juicio" debe seguirse "ante los tribunales previamente establecidos".

Las formalidades esenciales del procedimiento, como tercer garantía de seguridad jurídica, se refieren a que todo gobernado que sea sometido a un juicio cuya finalidad sea la privación de derechos, ante los tribunales previamente establecidos, debe tener oportunidad de defensa a través de la legal notificación del mismo; de ofrecer los medios de prueba que estime convenientes para acreditar sus excepciones o acciones en caso de que intente la reconvencción; de alegar respecto de cualquier cuestión controvertida y de que sea emitido el fallo correspondiente en el que sean resueltos todos los puntos en controversia.

Tal criterio, se establece en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 133 del Tomo II, Diciembre de 1995, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, que indica:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en

los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

La cuarta garantía de seguridad jurídica que integra la de previa audiencia, implica que el fallo que se emita dentro del procedimiento que tenga por objeto la privación de algún derecho, debe fundarse en las disposiciones legales que se encuentren vigentes antes del hecho o acto que de lugar a su inicio, es decir, es una reiteración del primer párrafo del artículo 14 constitucional que prevé la irretroactividad en la aplicación de la ley.

Por otra parte, la garantía de legalidad en materia jurisdiccional, que prevé el artículo 14 constitucional, prevé la necesidad de que toda resolución judicial debe fundarse en la norma jurídica exactamente aplicable. Existe una distinción entre los juicios civiles, administrativos y del trabajo y los de materia penal, porque en aquéllos, la exigencia que debe cumplir la autoridad resolutora, consiste en que el fallo debe ajustarse a la letra de la ley correspondiente o bien, en la interpretación jurídica de la misma, tomando en consideración los principios generales del derecho en caso de que la ley sea oscura.

En materia penal, la garantía de exacta aplicación de la ley, se reduce a la comprensión del aforismo latino *nulla poena, nullum delictum sine lege*, que implica que para que un hecho pueda ser considerado como delito, es imperativo que se contenga expresamente en una disposición legal, requisito igualmente exigible en el caso de las

sanciones penales; es decir, todo delito y cualquier sanción que se pretenda imponer con motivo de su comisión, debe estar prevista en ley. De acuerdo al principio de derecho que se indica, el tercer párrafo del artículo 14 constitucional excluye la aplicación de una pena por analogía, es decir, no es factible imponer una sanción a un hecho que no está expresamente castigado por la ley, no obstante sea semejante a la hipótesis normativa.

Por otra parte, el artículo 15 constitucional establece: *"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano"*, lo que implica tres hipótesis prohibitivas para el Presidente y el Senado de la República; la primera se refiere a la celebración de tratados o convenios internacionales cuyo objeto sea la extradición, entendida como el acto por el que un Estado hace entrega a otro, de una persona a quien se le imputa la comisión de un delito, que por razones del ámbito territorial de la aplicación de las leyes, deba ser juzgado por el requirente, siempre que dicho delito sea considerado como político, es decir, de aquellos por los que se intente la sustitución del sistema de gobierno o las instituciones del mismo.

La segunda prohibición prevista por el artículo 15 constitucional, reitera la contenida en el artículo 2 de la misma Ley Suprema, ya que proscribire la extradición de aquéllos delincuentes que hubiesen tenido la condición de esclavos en el país donde se hubiere cometido el delito; porque de accederse a la solicitud del Estado requirente,

tácitamente se estaría convalidando la inhumana subordinación de una persona ante otra y desconociendo la libertad que por su ingreso al territorio nacional dicho individuo obtuvo por mandamiento constitucional.

La tercera prohibición, proyecta hacia el extranjero el respeto de las garantías individuales que la Constitución Federal otorga a los gobernados, en una clara muestra de la supremacía constitucional; ya que si ésta reconoce que todos los individuos son titulares de derechos fundamentales; entonces, sería una incongruencia que una disposición general de naturaleza y aplicación internacional, cuya jerarquía normativa es inferior ante aquélla, desconociera tales derechos.

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 16 constitucional establece:

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

El término "molestia" aludido en el párrafo transcrito, que implica la acción de cualquier autoridad sobre la esfera de derechos del gobernado, es tan amplio que debe explicarse por exclusión del término "privación" a que alude el artículo 14 constitucional ya examinado. Es una perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos que señala; esto es, la persona, los derechos de familia, el domicilio, los papeles en los que se consigne la titularidad de algún derecho o la posesión que se detente sobre cualquiera.

Como se expuso al examinar el artículo 14 constitucional, éste protege al gobernado de cualquier privación de derechos que pudiera sufrir por parte de alguna autoridad, de manera que previo a este acto sea escuchado en su defensa. El artículo 16 constitucional, es de protección más extensa porque se incluye tanto la protección en contra de un acto de molestia como, desde luego, contra de alguno que implique privación.

El acto de molestia, que se condiciona a los requisitos que adelante se enunciarán, afecta a la persona, física o jurídica, en los casos en que se vea limitada su capacidad jurídica, esto es, que se vea restringida su posibilidad de ser titular de derechos y de hacerlos valer por sí mismo o la aptitud para contraer obligaciones y cumplirlas por sí, o bien, restringirse su libertad psicofísica.

El término "familia" a que hace referencia el artículo constitucional, no debe ser explicado en su sentido literal, porque si de conformidad con los principios que regulan en juicio de amparo, éste debe ser promovido por la parte a la que directamente afecte el acto de autoridad (principio de parte agraviadã); entonces, sería incongruente que la Constitución Federal reconociera una garantía individual cuya violación no pudiese ser materia del mismo. La correcta interpretación del numeral, indica la protección a los derechos de familia que el derecho común le reconoce al gobernado, los que precisamente por formar parte de su esfera jurídica, sí pueden ser objeto de protección mediante la acción de amparo.

Por otra parte, al hacerse referencia al término "domicilio", el artículo 16 constitucional debe ser parcialmente interpretado con relación a las reglas establecidas por el derecho común, las que de acuerdo la teoría de los atributos de la persona, indican que todo gobernado tiene un domicilio; es decir, de conformidad con el artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal, no puede ser concebido un gobernado (persona física o jurídica), sin tener una ubicación material, cuyo objeto es determinar la aplicación del derecho de acuerdo con los criterios de aplicación espacial del derecho.

Tratándose de personas jurídicas, es claro que su domicilio se identificará con el lugar en donde, de acuerdo con las reglas de su constitución, se ubique su administración; sin embargo, tratándose de personas físicas, la legislación civil establece reglas para su fijación; indica que el domicilio de las personas físicas, es el lugar donde éstas residen habitualmente y señala que residencia habitual se considera aquella que se prolonga cuando menos por seis meses, a falta de ésta, se estima que el domicilio es el centro principal de los negocios del gobernado y en su defecto, el lugar de residencia habitual y a falta de ésta el lugar donde se encontrare.

Como se señaló, no obstante que las reglas del derecho común son las que determinan el domicilio de las personas, el criterio referido no debe ser literalmente adoptado para la interpretación del primer párrafo del artículo 16 constitucional, porque si el lugar donde simplemente se encuentra un sujeto, puede ser determinado como domicilio para la aplicación del derecho, tal extremo no puede válidamente considerarse protegido por la garantía de inviolabilidad del mismo.

En consecuencia, se concluye que el domicilio se debe considerarse protegido constitucionalmente, siempre que se trate de propiedad privada, porque si de acuerdo con las reglas del derecho civil, la simple ubicación del gobernado es una circunstancia que materialmente determina su domicilio, sin importar que se trate de inmuebles del dominio público, es evidente que éstos no pueden ser materia de protección constitucional a favor del gobernado.

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 16 constitucional indica que los "papeles" de una persona son objeto de protección de las garantías de legalidad y seguridad jurídica; sin embargo, este concepto tan difuso, es susceptible de confusión porque los papeles, o en términos claros, los documentos sobre los que pudiese inferir la autoridad, pueden ser de diversas clases; una de ellas, se refiere a los documentos en los que, por seguridad y en ocasiones por ser éste un requisito legal, se hace constar la celebración algún acto jurídico o bien, sirven como medio de prueba para acreditar algún hecho; sin embargo, estos "papeles" no se identifican con el derecho del que pudiese ser titular el gobernado, sino solamente un medio probatorio; otra clase de documentos, son aquéllos que efectivamente tienen incorporados un valor, es decir, intrínsecamente su tenencia constituye un derecho (ejemplo de ello son los títulos valor), los cuales son comprendidos en la protección de la posesión que el mismo artículo prevé.

Ahora bien, respecto de la posesión, se estima que la protección que sobre esta circunstancia material o de hecho otorga la Constitución Federal, debe referirse a aquélla

que sea ejercida por el propietario, es decir, la posesión originaria o en su defecto, aquella cuyo ejercicio sea determinado por una causa legal, es decir, que quien detenta la posesión lo haga en razón de la titularidad de un título, esto es, que el uso y goce del bien de que se trate, hubiere sido otorgado legítimamente. Esta circunstancia, excluye la protección constitucional de la simple detentación material que un sujeto tenga sobre determinados bienes.

Una vez identificados los derechos que el primer párrafo del artículo 16 constitucional tutela, mediante las garantías de legalidad y seguridad jurídica, es conveniente enunciar los requisitos a los que toda autoridad debe apegarse, para poder inferir, a través de su afectación, una molestia al gobernado.

Las condiciones o requisitos que debe colmar cualquier autoridad que pretenda dirigir un acto de molestia sobre el gobernado, se determinan en principio, por la facultad que tenga aquella para actuar en tal o cual sentido y posteriormente en la necesidad de hacer del conocimiento del afectado, cuáles son las razones de su actuación y precisamente, cuál es la ley, reglamento o disposición de carácter general que le otorga esa facultad.

La primer condición, es decir, la posibilidad de actuación de la autoridad, se denomina "competencia" y se define por el conjunto de facultades que la Constitución Federal le otorga a determinado órgano; de forma que al dirigirse al gobernado, la autoridad no puede hacer más que lo que legítimamente le concierne, sin que pueda

excederse de los límites que le son fijados ni mucho menos actuar en un campo que le es ajeno.

Cabe precisar, que es exclusivamente este conjunto de facultades lo que, en su caso, podrá ser examinado mediante el juicio de garantías, sin que válidamente el análisis constitucional se pueda extender a la denominada competencia de origen, es decir, a la determinación de validez del nombramiento o elección de la autoridad, ya que su finalidad se rebasa por cuestiones políticas, que incumben al Poder Ejecutivo o Legislativo.

El criterio referido, se expone en la tesis de jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la página 479 del Tomo VI Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990, de la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, que indica:

“COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES. La Constitución prevé tanto la competencia de origen como la competencia constitucional, aquella, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia, no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos. Es necesario precisar que legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, aunque a veces, pueden coexistir en una persona; así vemos que el nombramiento hecho en términos legales en favor de alguien que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez puede ejercer legalmente su competencia que no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer sus atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo, sólo mira a las atribuciones que el órgano puede ejercer. Siendo esto así, bien se comprende

que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la Ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo; asimismo puede haber autoridades que siendo legítimas sean competentes cuando no se satisfaga alguno de los requisitos necesarios para que su nombramiento se apegue al precepto o preceptos legales aplicables y, sin embargo, ejerza las facultades que la Ley otorgue al cargo.”

La segunda condición o requisito que toda autoridad debe sujetarse, es la relativa a la exigencia de que todo acto debe estar fundado y motivado; esto es, si como se precisó, las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les es permitido, la certeza del gobernado de que se actúa legítimamente en su contra, se alcanza mediante el conocimiento de la expresión escrita del fundamento en que se basa la autoridad y los motivos por los que considera que la hipótesis normativa es aplicable al caso específico.

El fundamento y motivación de la causa legal del procedimiento, en términos del artículo 16 constitucional, consiste en que los actos de molestia que se dirijan al gobernado en contra de los derechos que se han enunciado, deben basarse en una disposición normativa general, que prevea la situación concreta para la que sea procedente el acto que se pretende materializar y una vez que sea determinada la existencia de dicha norma jurídica, es necesario que la autoridad adecue la hipótesis general a las circunstancias del hecho o la condición del gobernado.

Los conceptos de fundamentación y motivación, en términos claros, se exponen en la tesis de jurisprudencia I. 4o. P. 56 P, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en

Materia Penal del Primer Circuito, publicada en la página 450 del Tomo XIV, Noviembre de 1994 de la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, que indica:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Cabe precisar, que no obstante que de acuerdo con el imperativo constitucional de motivación, la adecuación entre la premisa legal y el caso concreto debe ser exacta; existen casos, en los que por disposición de la propia ley, la autoridad está en posibilidad de examinar subjetivamente los hechos, circunstancias y modalidades del mismo. Esta posibilidad de apreciación se denomina “facultad discrecional” y su ejercicio implica que de manera racional la autoridad determine la aplicación de la hipótesis normativa.

De acuerdo con su naturaleza potestativa, que necesariamente debe establecerse el ley, la actuación de las autoridad basada en el ejercicio de dichas facultades discrecionales, escapa del juicio de amparo.

Es ilustrativo, con el objeto de explicar el alcance de la facultad discrecional, citar la tesis de jurisprudencia P. LXII/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 56 del Tomo VIII, Septiembre de 1998, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y la diversa publicada en la página 181 del

Tomo VIII, Octubre de 1991 de la Octava Epoca del mismo medio informativo judicial, que indican:

"FACULTADES DISCRECIONALES. Apreciación del uso indebido de las concedidas a la autoridad. La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional."

"FACULTADES DISCRECIONALES. Obligaciones que debe cumplir la autoridad, cuando actúa en ejercicio de facultades discrecionales. Cuando la autoridad administrativa actúa en ejercicio de facultades discrecionales y tiene una libertad más amplia de decisión, esto no le otorga una potestad limitada, debiendo en todo caso la autoridad, dentro de una sana administración, sujetarse en sus actos autoritarios a determinados principios o límites como son, la razonabilidad que sólo puede estar basada en una adecuada fundamentación del derecho que la sustenta, así como en una motivación, aún mayor que en el acto reglado, que tiene por objeto poner de manifiesto su juridicidad; asimismo, debe estar apoyado o tener en cuenta hechos ciertos, acreditados en el expediente relativo, o públicos y notorios y, finalmente, ser proporcional entre el medio empleado y el objeto a lograr."

El incumplimiento del imperativo de fundamento y motivación del acto de autoridad, puede darse desde dos ángulos; el primero, puede referir una ausencia de estos requisitos, lo que como se examinó, hace procedente el juicio de amparo sin la obligación del quejoso de agotar los medios de defensa ordinarios, pues si se desconoce el fundamento de la actuación, es evidente que no puede ser combatida; el segundo, se presenta en el caso en el que no obstante que la responsable expresa el fundamento legal de su actuación e indica las razones por las que lo considera adecuado al caso concreto, éstos son indebidos; o sea, el fundamento citado no le legitima para actuar en el sentido en que lo hizo o las razones expuestas no se adecuan a la situación concreta.

El artículo 17 de la Constitución Federal, establece en su primer párrafo una prohibición a los gobernados, la que se justifica con el establecimiento de la obligación a cargo de las autoridades jurisdiccionales que se indica en el segundo párrafo y mediante las condiciones descritas en el tercero de los mismos, el artículo indica:

"Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para redamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil."

La prohibición del primer párrafo es clara, al indicar que ninguna persona está facultada para hacer respetar o exigir el cumplimiento de los derechos de los que es titular; esta actitud medieval de "hacerse justicia por sí mismo" para hacer imperar la "ley del más fuerte", no es comprensible dentro de un Estado en su concepción contemporánea, esto es, dentro de una organización política regida por un sistema jurídico en el que los medios para hacer valer los derechos de los gobernados, están a su alcance.

Se afirma que la prohibición de la *vindicta privata*, se justifica por el establecimiento de las acciones, tribunales y procedimientos jurisdiccionales al alcance del gobernado; justificación que el propio numeral refiere, al prever en su segundo párrafo que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que*

estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, circunstancia que, desde luego, se traduce en una obligación a cargo de los tribunales, consistente en un deber de actuación a solicitud del gobernado, con la finalidad de resolver, de acuerdo con la competencia que las leyes indican, los conflictos jurídicos o litigios que les sean expuestos.

El propio artículo, establece los lineamientos que deben privar en todas las sentencias y actuaciones materialmente jurisdiccionales, al indicar que las resoluciones deben ser emitidas *de manera pronta, completa e imparcial,* de lo que se advierte la necesidad de cumplir (se reitera) con los términos que las leyes establecen y en su defecto, los plazos que la interpretación del término prontitud en relación con el proceso de que se trate sea racionalmente dada por los propios órganos jurisdiccionales; asimismo, el segundo párrafo indica la prohibición de las costas judiciales, es decir, establece la gratuidad de la actividad jurisdiccional, con el fin de un acceso general e imparcial, porque el derecho al cobro de honorarios por parte de los jueces, como sucede en los procedimientos arbitrales, necesariamente conduciría al comercio de una de las actividades que dan legitimidad al Estado como forma política.

El tercer párrafo del artículo 17 constitucional, otorga al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas, la facultad de organizar los tribunales de manera que sea garantizada su independencia y la potestad de hacer cumplir, incluso mediante el auxilio de la fuerza pública, sus resoluciones.

El último párrafo, reitera la garantía de exacta aplicación de la ley penal, al establecer que *nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil*, porque como se expuso al examinar el artículo 14 constitucional, para que un hecho pueda ser considerado como delito, es imperativo que se contenga expresamente en una disposición legal, requisito igualmente exigible en el caso de las sanciones penales; es decir, todo delito y cualquier sanción que se pretenda imponer con motivo de su comisión, debe estar prevista en ley.

Los artículos 19 al 22 de la Constitución Federal, establecen garantías del orden penal que indican la forma, términos y requisitos que deben ser observados por las autoridades administrativas encargadas de la investigación de los delitos y desde luego, aquéllos que deben cumplir las autoridades judiciales para la imposición de sanciones de naturaleza penal, así como la forma en que deberán cumplirse las penas privativas de libertad y la reincorporación o readaptación social como finalidad del sistema punitivo.

Por último, el artículo 8° de la Constitución Federal, establece el denominado "derecho de petición" como prerrogativa de todos los gobernados y correlativamente prevé una obligación a cargo de las autoridades del Estado, consistente en la necesidad de atender las solicitudes, consultas o instancias que los particulares les formulen.

Se estima que esta garantía, no es susceptible de ser clasificada en las que se han enunciado en la presente sección, porque no tiene como finalidad la igualdad entre

los gobernados; su objeto no es la libertad personal y no se trata de un acto que implique propiamente el ejercicio de la potestad soberana sobre la esfera de derechos del particular; además de que no protege derecho alguno, sino que lo crea.

El artículo 8° de la Constitución Federal prevé:

"Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

El ejercicio del derecho que establece esta disposición constitucional, es condicionado a que la instancia que sea elevada a la autoridad, se formule por escrito, no se utilicen medios violentos para su exposición y sea respetada la investidura de quien se inquiera, esto es, se trate de una solicitud respetuosa; su titularidad se restringe tratándose de materia política, a los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir.

La obligación de los empleados públicos y funcionarios que sean consultados o requeridos por el particular, consiste en dar contestación congruente a la petición que se les hubiere formulado y hacerla personalmente del conocimiento del peticionario, en un plazo que dependerá de la naturaleza del asunto que se trate.

El numeral indica que la contestación deberá darse en "breve término", término que ha sido interpretado desde un plazo de tres días hasta tres meses; sin embargo, se

debe concluir que se deberá estimar el tiempo necesario que, razonablemente, implica el análisis de la solicitud; la elaboración de la respuesta y su notificación, circunstancia que, desde luego, será variable de acuerdo al tema sobre el cual el particular precise conocer o pretenda que la autoridad le informe.

De acuerdo con la breve clasificación de las garantías individuales que se ha expuesto, es posible decidir cuál de ellas o mejor dicho, cuáles de los derechos que protegen son susceptibles de cuantificarse en dinero, porque si el incidente de cumplimiento sustituto tiene como finalidad el acatamiento subsidiario de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, es indispensable para su estudio, identificar los derechos que puedan ser restituidos por la tramitación del mismo.

La clasificación general de las garantías individuales reconoce aquéllas que tutelan la igualdad entre las personas, que les reconocen un mismo plano jurídico ante el Estado; aquéllas que protegen la libertad de la persona, en su aspecto material e intelectual; aquéllas que regulan el ejercicio del poder público y fijan límites o condiciones para la actuación de las autoridades estatales y el derecho de petición que se expuso en último lugar.

Es pertinente reflexionar acerca de la finalidad del incidente de cumplimiento sustituto, en lo concerniente a la cuantificación en numerario que constituye el acatamiento subsidiario de la ejecutoria, ya que si ésta depende del objeto que se pretende valorar, es necesaria su clara identificación.

Se estima que la determinación del monto que debe ser cubierto por la responsable, no puede lograrse en relación con la garantía que se estimó violada, ya que ésta no puede ser valorada en dinero; los valores humanos que protegen las garantías de igualdad y libertad de las personas, por tratarse de abstracciones de un ideal social universal, son inmensurables.

La procedencia del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, debe ser contemplada desde el punto de vista del derecho que protege la garantía transgredida, no desde la óptica de la garantía misma, porque se reitera, no podría razonadamente determinarse cuánto vale el derecho público, sin evitar la derivación absurda de identificar dicho valor con el del propio gobernado.

Ahora bien, no obstante que no puede ser valorada en dinero una garantía, el derecho material que ésta protege sí es susceptible de apreciarse en dinero; por tal razón es de excluir de la materia del incidente de cumplimiento sustituto, desde luego, las prerrogativas que tutelan las garantías de libertad e igualdad, porque el derecho tutelado se identifica con la garantía misma; en cambio, las garantías de seguridad jurídica que extienden su radio de protección a los bienes de la persona, los que por definición son cuantificables en numerario, sí pueden ser objeto de restitución sustituta en el juicio de amparo.

En ese sentido, debe estimarse que exclusivamente las garantías de legalidad y seguridad jurídica, que tengan como objeto de tutela de los bienes del gobernado, son susceptibles de restitución sustituta y se debe señalar además, que no se incluye a toda clase de bienes, sino sólo aquéllos que se encuentren en el comercio.

La necesidad de la tramitación del incidente calculando un monto indemnizatorio.

Con el objeto de identificar la naturaleza jurídica de los daños y perjuicios, Guillermo Cabanellas⁴⁶, considera que ambas voces se relacionan por completarse; puesto que todo daño provoca un perjuicio y todo perjuicio proviene de un daño; en sentido jurídico se llama daño a todo el mal que se causa a una persona o cosa; y por perjuicio, la pérdida de utilidad o de ganancia, cierta y positiva, que ha dejado de obtenerse.

En términos coincidentes, el Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 2108, que se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y en el diverso 2109, este ordenamiento legal indica que se reputa perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita, que se hubiera obtenido de haberse cumplido puntualmente con la obligación.

⁴⁶ Cabanellas Guillermo y Alcalá-Zamora y Castillo Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo V, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, S.R.L., 1979, 12a. Edición.

De acuerdo con la última parte del artículo 105 de la Ley de Amparo, el cumplimiento de las sentencias es susceptible de realizarse, subsidiariamente, mediante el pago de una cantidad de dinero, que habrá de ser determinada por el Juez.

El artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo del 2001, señala:

"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.

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

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

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

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

ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Es oportuno referir que con la reforma de 17 diecisiete de mayo del 2001, al cuarto párrafo del artículo transcrito, el legislador pretendió evitar el posible descontento social que podría generarse, en razón del cumplimiento literal de la sentencia de amparo, que implicara la afectación de un grupo determinado de individuos y se reforzó la intención consistente en evitar el incumplimiento indefinido de aquellas resoluciones que fueren material o jurídicamente imposibles de cumplir, ya sea por la pérdida del bien material objeto de la garantía a restituir, por la afectación social que implicaría su acatamiento o por cualquier otra razón que se justifique en autos.

Esta reforma, gira en torno a la facultad otorgada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, de oficio, determine su procedencia; esta es una facultad discrecional y su ejercicio se condiciona por la interpretación de los tribunales federales, a la tramitación y resolución del incidente de inejecución de sentencia o de la denuncia de repetición del acto reclamado.

Trasciende en la reforma el establecimiento de la figura de caducidad en lo tocante a la ejecución de la sentencia, ya que no obstante el artículo 113 de la Ley de Amparo, indica que no podrá archivarse ningún asunto que no estuviere enteramente cumplido, lo que obliga al Juez a solicitar de oficio el cumplimiento, la inactividad del quejoso por **trescientos días**, es susceptible de producirla dentro del procedimiento de ejecución.

Entonces, se advierte que la actividad oficiosa no suspende la caducidad, sino sólo las promociones en las que se evidencie el interés del promovente en la continuación del procedimiento; por lo que no obstante que sea manifiesta la renuencia dolosa de la responsable, de solicitarse la declaración de caducidad, ésta deberá decretarse.

Con la reforma se otorgó al quejoso la posibilidad de impugnar mediante el recurso de queja, las resoluciones emitidas en el incidente de cumplimiento sustituto, así como la que decida respecto de la caducidad del procedimiento de ejecución. No obstante, se considera riesgoso el establecimiento de la caducidad en la ejecución, porque si la responsable dolosamente retrasa esta etapa (por ejemplo, mediante el ofrecimiento ocioso de pruebas o la objeción de éstas) y transcurren más de trescientos días, válidamente puede solicitar la declaración de caducidad y ésta podrá ser declarada sin impedimento jurídico.

Es conveniente también señalar, que el ejercicio de la facultad del quejoso para solicitar la apertura del incidente, no se condiciona al requisito de previa tramitación del incidente de inejecución de sentencia o la denuncia de repetición del acto reclamado, como se condiciona su apertura oficiosa por la Suprema Corte; sino que al promoverse, una vez formulados y desahogados los requerimientos de cumplimiento a que se refiere el primer párrafo del 105, si el juez advierte la imposibilidad material o jurídica para la restitución del bien o derecho tutelado por la garantía que se consideró violada, decidirá sobre su procedencia.

Como se expone, la finalidad de la reforma a la Ley de Amparo de mayo del 2001, en lo tocante al incidente de cumplimiento sustituto, se encamina a dar celeridad a la restitución de las garantías individuales del gobernado; hacer procedente su apertura sin que medie solicitud del quejoso; es una medida que pretende evitar el rezago de expedientes en estado de ejecución, además de que, resulta eficaz para evadir posibles conflictos sociales que el cumplimiento literal de la sentencia de amparo pudiera causar. Se evidencia la intención de hacer del incidente de cumplimiento sustituto, una figura que desahogue los innumerables e inútiles requerimientos que se formulan a las responsables obligadas a restituir al gobernado en el goce de las garantías vulneradas, en los casos en que sea notoria la imposibilidad para acatar literalmente la ejecutoria.

El incidente es procedente, sólo cuando en la sentencia de amparo se establece una obligación de hacer o de dar, es decir, de carácter positivo, porque es evidente que no puede existir el incumplimiento de la sentencia, tratándose de obligaciones de no hacer, porque que precisamente se cumple con la conducta omisiva de la autoridad.

La procedencia del incidente de cumplimiento subsidiario, por solicitud del quejoso, no está subordinada a la sustanciación de los procedimientos de inejecución, queja o inconformidad que previene la Ley de Amparo, ni tampoco al transcurso de cierto plazo; sino que éste debe admitirse, siempre que en autos se acredite que es imposible jurídica o materialmente el cumplimiento de la prestación debida por la autoridad y que la naturaleza del acto, es decir, el derecho tutelado por la garantía violada, lo permita;

sólo entonces, se justifica la entrega de una cantidad de dinero que represente su valor pecuniario, sin que, desde luego, se excluya la posibilidad de que precisamente en el transcurso del procedimiento de ejecución o en la sustanciación de los medios de referencia, sobrevenga dicha imposibilidad, circunstancia que haría procedente el incidente; este criterio lo ha sustentado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 85/97, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, página 5, que indica:

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

El cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, se logra mediante dos formas: La primera, por el trámite del incidente que establecen los artículos 358 a 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que una vez resuelto y declarado firme, hará exigible el pago del monto que se hubiere fijado, de acuerdo con los medios de prueba conducentes; en caso de omisión injustificada de su cumplimiento, la autoridad

contumaz es sancionable de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

La segunda forma de lograr el cumplimiento subsidiario se alcanza mediante la celebración y cumplimiento de un convenio entre las partes, que debe contener el monto y forma de cumplimiento de la obligación sustituta y que debe hacerse del conocimiento del Juez de Distrito, para el efecto de que se pronuncie respecto su legalidad y en caso de ser cubierto el pago, reconozca el cumplimiento de la sentencia de amparo.

En este caso, si no se logra avenencia, el quejoso tiene acción para optar por el incidente de cumplimiento sustituto, como se indica en las siguientes tesis de jurisprudencia:

“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS SE RIGE POR LAS REGLAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y, EN SU CASO, PROCEDERÁ LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.- Como el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo establece que el quejoso puede optar, en cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo, por el pago de daños y perjuicios, pero este ordenamiento legal no instituye el procedimiento incidental relativo, es necesario acudir, en vía supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyos artículos 358 a 364 establecen el procedimiento incidental idóneo, dentro del cual adquiere relevancia la prueba pericial del avalúo del bien que no pudo restituirse al quejoso. En su caso, en contra de la interlocutoria del Juez de Distrito, procederá la queja ante el Tribunal Colegiado de Circuito en los términos del artículo 95, fracción X, de la Ley de Amparo.”⁸⁷

“EJECUTORIAS DE AMPARO. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO ORIGINAL, OPERA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, QUE TIENE DOS FORMAS: EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS O EL CONVENIO.- Cuando hay imposibilidad para que una ejecutoria de amparo sea cumplida en sus términos, del artículo 105, último

⁸⁷ Tesis XI/2000, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del veinticinco de febrero de dos mil.

párrafo, de la Ley de Amparo, se desprende que puede darse por cumplida, válidamente, mediante el pago de daños y perjuicios; este cumplimiento sustituto se logra mediante dos formas: la primera, el incidente que establecen los artículos 358 a 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente y que requiere, necesariamente, de la promoción del quejoso, en el entendido de que una vez que se halle firme la interlocutoria correspondiente, la responsable debe pagar el monto determinado, porque si no lo hace, será merecedora de las consecuencias y sanciones que establece la fracción XVI del artículo 107 constitucional; y la segunda, la celebración y cumplimiento de un convenio del que debe darse conocimiento al Juez, siendo importante destacar que si las pláticas tendientes a lograr el convenio no tienen éxito, el quejoso tiene acción, en todo momento, para optar por el incidente reglado de daños y perjuicios.⁸⁸

"CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERÁ ABRIRSE EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El hecho de optar por el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo no desvincula el asunto del procedimiento relativo al cumplimiento de la sentencia ni, en su caso, del incidente de inejecución que tuvo como origen un juicio de amparo que culminó con una sentencia que otorgó la protección constitucional, de lo que se sigue que una vez dictada la resolución en el incidente de cumplimiento sustituto, el Juez de Distrito deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo que determina en la interlocutoria respectiva y que, en el supuesto de que no se acate, abra el incidente de inejecución de sentencia y remita el expediente a esta Suprema Corte, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, esto es, para separar del cargo a la autoridad contumaz y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda. Lo anterior se justifica porque el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo es una derivación de la propia sentencia y el acatamiento de ésta, a través de aquél, debe tener plena eficacia, contando con los mismos procedimientos previstos en la Constitución y la Ley de Amparo. Resultaría inadmisible que un quejoso que aceptara ese cumplimiento sustituto -lo que de suyo implica facilitar el cumplimiento de la sentencia-, se viera privado de los mecanismos procesales que la Constitución y la Ley de Amparo tienen establecidos para que las sentencias de amparo se cumplan. Por mayoría de razón esos procedimientos deben operar tratándose de una resolución con la que culmine el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.⁸⁹

⁸⁸ Tesis XII/2000, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del veinticinco de febrero de dos mil.

⁸⁹ Tesis de jurisprudencia 60/99, aprobada por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Si se opta por el cumplimiento sustituto mediante la celebración del convenio a que se ha hecho referencia, el juez de amparo estará obligado a vigilar que éste se cumpla en los términos acordados, lo que de suceder así, deslindaría a la autoridad responsable de cualquier presunción de mala fe que el retraso injustificado en el cumplimiento de la obligación establecida en la ejecutoria pudiera acarrear; consecuentemente, deberá estimarse improcedente la cuantificación de los perjuicios que se le hubieran causado, porque, se reitera, esta conducta revelaría una presunción de eficiencia en el desempeño de su labor.

Debe puntualizarse que el cumplimiento subsidiario de la sentencia, mediante convenio, debe hacerse siempre que hubiere sido declarada la imposibilidad de cumplirla y desde luego, mediante la tramitación del incidente, porque no obstante que se trata de un acuerdo de voluntad de entre las partes en el juicio, respecto la sustitución de la obligación, lo que en un principio presumiría la concurrencia exclusiva de la voluntad particular; no debe perderse de vista que se trata de un juicio constitucional, cuyo cumplimiento se considera de orden público. Además, mediante la intervención judicial, se evitaría la presencia de abusos que las autoridades, aprovechando la urgencia económica del quejoso, pudieran cometer; igualmente, se prevendría el desvío de recursos económicos estatales, por la promoción fraudulenta de juicios de amparo.

Ahora bien, de no optarse por el convenio o de no llegarse a un acuerdo, las reglas que el juzgador debe tomar en cuenta para la cuantificación de la obligación subsidiaria, se determinan mediante los criterios de interpretación de la Suprema Corte y

de los Tribunales Colegiados; en ellos, se indica que la cuantía va a estar siempre en función de la garantía individual que se consideró violada (del derecho que ésta tutela, según se expuso) y del acto que se reclamó en el juicio de garantías; se precisa además, que el detrimento económico que puede ser cuantificado incidentalmente es únicamente el directamente ocasionado por el acto que en el juicio principal fue declarado contrario a la Constitución Federal, no así los que se hubieren ocasionado en forma indirecta o aquéllos por los que el quejoso no obtuvo alguna ganancia, porque -se expone- los daños y perjuicios indirectos no podrían restituirse con el cumplimiento efectivo de la sentencia de amparo, ya que el juicio de amparo es un medio de control constitucional que no puede resolver cuestiones de responsabilidad civil en que pudieran incurrir las autoridades responsables con sus actos, por no ser ésta su finalidad, por lo que, en todo caso, corresponderá a los tribunales comunes su conocimiento y resolución.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentó una tesis de jurisprudencia al respecto, que no obstante haber sido resuelta por contradicción, es muy ilustrativa, ésta se publicó en la página 259 del Tomo XI-Junio de la Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su texto es el siguiente:

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO SUSTITUTO DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA Y ALCANCE (INTERPRETACION DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO). Para determinar la procedencia de este incidente de daños y perjuicios, es conveniente atender a la exposición de motivos de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el siete de enero de mil novecientos ochenta, ya que fue en éstas en las que se introdujo esta figura jurídica en el cumplimiento de sentencias de amparo. Pues bien, de la lectura de dichos motivos, se advierte con claridad que la razón para introducir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo,

fue la existencia de múltiples ejecutorias del Poder Judicial Federal que no habían podido ser cumplidas por diversas causas, por consiguiente, para que no permanezcan incumplidas se le otorga al quejoso la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de la autoridad responsable. Esta razón se reitera en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo, publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial, en el cual se menciona que cuando el interesado solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el juez de Distrito señalará el monto de los mismos. Por consiguiente, el incidente de daños y perjuicios para dar por cumplida una sentencia, procede cuando en la misma se establece una obligación de hacer a cargo de la autoridad responsable, es decir, de carácter positivo, porque tratándose de obligaciones de no hacer, no puede existir el incumplimiento de la sentencia, puesto que ésta se cumple con la conducta omisiva de la autoridad, lo cual sí es posible lograr a través de los medios sancionadores que establece la ley. Ahora bien, de la lectura del cuarto párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, por su redacción, parece dejar a discreción del quejoso el cumplimiento de la sentencia de amparo, o bien, el pago de daños y perjuicios, al señalar que: "El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido". La palabra podrá parece indicar la libertad discrecional del quejoso para solicitar se dé por cumplida la sentencia. Sin embargo tal libertad discrecional debe interpretarse en forma conjunta con todo lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo y atendiendo a las razones que motivaron la introducción de ese incidente de daños y perjuicios. En efecto, el artículo 105 prevé el procedimiento que habrá de seguirse para el cumplimiento de las sentencias de amparo, esto es, la autoridad responsable cuenta con veinticuatro horas para cumplir la sentencia, computadas a partir de que se le notifica ésta, cuando la naturaleza del acto lo permita, o bien, encontrarse en vías del cumplimiento dentro de dicho término; en caso contrario, el juzgador de amparo o la autoridad que haya conocido del juicio, requerirán de oficio o a petición de cualquiera de las partes interesadas, al superior jerárquico de la responsable para que la obligue a cumplir sin demora, y si éste no atiende el requerimiento se hará lo mismo con el superior jerárquico de esta última, cuando la responsable no tenga superior jerárquico se le requerirá a ella misma. Si a pesar de esto no se cumple la sentencia, se enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda a dar cumplimiento a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, esto es separar a la responsable de su cargo y consignarla ante el juez de Distrito competente. Independientemente de esto último, el juez de Distrito, la autoridad que conozca del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, dictarán las órdenes necesarias para que la sentencia se cumpla, si éstas no son obedecidas comisionará a un secretario o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, o en su caso, el mismo juez de Distrito o el Magistrado del Tribunal Colegiado se constituirán en el lugar en que deba cumplirse, para ejecutarla por sí mismos, pudiendo incluso solicitar el auxilio de la fuerza pública. Si una vez agotado este procedimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, o sólo la primera parte de él, porque el acto no puede ser ejecutado por otro, entonces quedará a discreción del quejoso el optar por insistir en el cumplimiento de la ejecutoria o solicitar se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios. Pero, sólo cuando se han agotado los medios para obtener el cumplimiento de la sentencia, el

quejoso podrá optar por el incidente de daños y perjuicios, si lo desea, toda vez que, admitir que el quejoso puede solicitar que se dé por cumplida la sentencia de amparo mediante el pago de daños y perjuicios, al día siguiente o el mismo día en que se declare ejecutoriada la sentencia, atentaría contra la finalidad protectora del juicio constitucional, permitiendo la subsistencia de actos declarados inconstitucionales, la transgresión de garantías individuales en detrimento de los derechos de los gobernados e impunidad de las autoridades violadoras, que pagarían con gusto, una determinada cantidad de dinero al particular, el cual cuántas veces por necesidad económica, se vería obligado a aceptarla, renunciando a sus garantías individuales, a sus mínimos derechos como ser humano, pudiéndose incluso caer en un "comercio" injustificado de derechos. Por esto, es importante interpretar el artículo 105 de la Ley de Amparo, en su conjunto, siguiendo paso a paso el procedimiento para cumplir la sentencia de amparo, y sólo cuando ésta no se logra, procederá el incidente de daños y perjuicios en sustitución del cumplimiento de la ejecutoria, para que, en su caso, el prolongado tiempo que tarde su cumplimiento, no ocasione al quejoso una lesión más grave en sus intereses jurídicos, o bien para que no quede incumplida la sentencia de amparo. De lo hasta aquí analizado, podemos concluir que para la procedencia del incidente de daños y perjuicios se requiere: La existencia de una sentencia que conceda el amparo; que la obligación a la que quede sujeta la autoridad responsable sea una obligación de hacer, esto es, de carácter positivo; que dicha sentencia haya causado ejecutoria; y que se haya seguido el procedimiento establecido en la Ley de Amparo, para lograr su cumplimiento sin haberlo conseguido en un término razonable. Tomando en cuenta estos requisitos de procedencia, también es importante observar que el pago de daños y perjuicios a que se condene a la autoridad responsable, van a estar siempre en función de la garantía individual que se consideró violada y del acto que se reclamó en el juicio constitucional, por lo que, debe considerarse que los daños y perjuicios que pueden hacerse valer en este incidente contemplado como sustituto del incumplimiento de sentencias de amparo, son únicamente los directamente ocasionados con el acto reclamado que se consideró inconstitucional, no así los ocasionados en forma indirecta como sería el haber frustrado un magnífico negocio que se pensaba abrir en el inmueble de cuya propiedad se privó al quejoso, en virtud de que los daños y perjuicios indirectos no podrían restituirse con el cumplimiento efectivo de la sentencia de amparo, y esto ¿por qué?, porque el juicio de garantías es un medio de control constitucional a través del cual se protege a los gobernados en contra de los actos de las autoridades que transgredieron la Ley Suprema y les causa alguna lesión en sus intereses jurídicos, destruyendo el acto o dejándolo sin efectos, para restablecer el orden constitucional que siempre debe imperar, pero es claro que en el juicio constitucional no se pueden resolver cuestiones de responsabilidad civil o criminal, en que pudieran incurrir las autoridades responsables con sus actos, por no ser ésta su finalidad, correspondiendo a los tribunales comunes de su conocimiento y resolución, a través de procedimientos que implican otros trámites y otra substanciación, debiendo tenerse presente que lo resuelto en el juicio de garantías (no importa cuál sea el sentido de éste) no exonera a la autoridad responsable de los cargos civiles o penales que con la ejecución del acto reclamado puedan atribuirse ni extingue la acción que el quejoso pueda exigir para que se le indemnicen los perjuicios que haya sufrido. Por consiguiente, el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo, sólo versará sobre la

cuantificación que corresponda a la restitución en el pleno goce de la garantía individual que se consideró violada en el juicio constitucional, y en su caso, los daños y perjuicios directos que el acto reclamado le haya ocasionado al quejoso.

El criterio que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que debía prevalecer, ante la contradicción surgida con el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, lo fijó mediante la tesis 99/97, publicada en la página 520 Tomo VII Enero de 1998, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que indica literalmente:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO. El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo."

Sin embargo, quedan aún algunas interrogantes, porque si como se indica en la tesis del Tercer Tribunal Colegiado citada, lo resuelto en la sentencia de amparo no exonera a la autoridad de la responsabilidad en que hubiere incurrido por el retraso injustificado en el cumplimiento y se interpreta por el Pleno de la Suprema Corte, que la intención del legislador al crear la figura del cumplimiento sustituto, no fue conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por ser ésta de naturaleza distinta de la acción de amparo; entonces, partiendo de la premisa de la existencia de un detrimento patrimonial ¿Cómo se logra la indemnización por el retardo doloso del cumplimiento de la sentencia?, ¿Quién determinará -de acuerdo con los medios de prueba conducentes- cuál es la cantidad que deba corresponder al pago razón del incumplimiento de la obligación?

En principio, ubicando la condición de procedencia del incidente de cumplimiento sustituto, consistente en la imposibilidad de acatar la sentencia en sus términos, lo que se debe asimilar con una violación irremediable de garantías -que, es oportuno indicar, no hace improcedente el juicio por la actualización de la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo precisamente por la existencia esta vía subsidiaria- e identificando que la materia del incidente no es de naturaleza civil, porque se trata de un juicio del orden constitucional, se estima factible la inclusión de una cantidad que represente la restitución sustituta de la garantía transgredida, así como una que subsane el detrimento que el patrimonio del quejoso hubiere resentido con el incumplimiento injustificado de la obligación a que constriñe la ejecutoria de amparo.

Se estima que esta posibilidad de incluir una cantidad indemnizatoria en la cuantificación de la obligación subsidiaria, no es más que la integración de la defensa de los principios constitucionales, porque si bien la acción de amparo es un instrumento de protección de los derechos fundamentales del gobernado, no debe perderse de vista que su finalidad es el respeto de la supremacía constitucional y con base en la interpretación de la ley fundamental, se justifica esta apreciación económica.

El artículo 80 de la Ley de Amparo, indica que el objeto de la concesión del amparo, es restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada; en el supuesto de que en el juicio se demostrare que es imposible restituir dicha garantía, el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, ofrece la solución, previendo la posibilidad del cumplimiento sustituto.

Ahora, decidir si la interlocutoria en la que el juez habrá de determinar la cuantía económica del derecho protegido por la garantía individual que se estimó transgredida, debe también incluir una cantidad que indemnice al quejoso por el inexcusable retardo en el cumplimiento, se logra mediante una interpretación armónica de la Constitución Federal; de acuerdo con ésta, es falso que la naturaleza del juicio de garantías deslinde la responsabilidad civil o administrativa de la autoridad que, injustificadamente, incumplió con la sentencia de amparo.

Analógicamente, si de conformidad con la fracción XVII del artículo 107 de la Constitución Federal, la autoridad responsable es considerada obligada solidaria en el

pago de la indemnización que por responsabilidad incurra dentro del incidente de suspensión, por no suspender el acto reclamado que le fue ordenado por la Interlocutoria o en el caso de admitir una garantía insuficiente; se estima que esta es razón constitucional suficiente -e incluso debe considerarse mayor por tratarse del juicio principal- para ampliar esta hipótesis de responsabilidad.

Se debe aceptar la extensión de la responsabilidad en el amparo por la negligencia o contumacia de la autoridad, en los casos de inexcusable incumplimiento de las sentencias de amparo, porque además, la eficiencia en el desempeño de las labores del servidor público, es un principio que la Constitución Federal para el desarrollo del poder público.

El Título IV de la Constitución Federal, otorga competencia al Congreso de la Unión y a los congresos locales, para legislar en materia de responsabilidad de los servidores públicos; el artículo 109, en su parte conducente indica:

"Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpusita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

El encabezado del artículo es claro al legitimar al Congreso Federal, para expedir tanto las leyes de responsabilidad de los servidores públicos como las normas conducentes a sancionar a aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad; la Ley de Amparo, no debería escapar a esa posibilidad de sancionar a las autoridades que hagan evidente su contravención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; debe precisarse que deben ser sancionables exclusivamente aquéllos casos que indica la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal y aquéllos en los que, como en el inexcusable o doloso retardo en el cumplimiento de las sentencias de amparo, sea manifiesta la transgresión a los principios de referencia.

Otra manera de entender las cosas, restaría al amparo la eficacia como instrumento de protección constitucional y medio protector de los derechos

fundamentales de los gobernados, aunque pudiese representar un motivo de orgullo jurídico pero institucionalmente subdesarrollado.

Propiciar las interpretaciones que tienden a conservar la imagen de un atraso que impide al Poder Ejecutivo asumir la responsabilidad de su actuación, y al Poder Judicial de la Federación reparar los daños causados al violar las garantías constitucionales de los gobernados, sólo sirve para crear y mantener un estado de cosas que repugna a un Estado.

No obstante lo anterior, no debe pasar desapercibido que la opción del cumplimiento sustituto presenta ciertos aspectos negativos y censurables, ya que, finalmente, sanciona a la sociedad, en tanto que ésta a través del gasto público tiene que reparar o indemnizar los daños y perjuicios que han causado los gobernantes porque indebidamente se han rehusado a cumplir oportunamente con lo mandado en la sentencia y pueda ser que no se les obligó a cumplir ni se les fincó responsabilidad por su conducta inconstitucional o no se les conminó eficazmente a cumplir con lo sentenciado o se omitió exigirles que indemnizaran en lo personal el daño que causaron, y a la postre es el pueblo quien pagará por los platos que rompen impunemente ciertas autoridades.

Este es un inconveniente que podría ser utilizado como razón para trasladar la acción de repetición, prevista por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al campo de la indemnización por el inexcusable retraso en el cumplimiento de

la sentencia de amparo; esta acción, se prevé por el artículo 77 bis del ordenamiento legal citado, en los términos siguientes:

ARTICULO 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

La acción de repetición, deberá ser asimilada a la sanción económica susceptible de ser impuesta por la falta administrativa del servidor público, en términos del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en todo caso, el monto de la repetición deberá ser tomando en consideración los elementos que para la imposición de la sanción pecuniaria prevé la propia ley, en los casos de la resolución del procedimiento de queja.

Las circunstancias que deben tomarse en cuenta para la determinación del monto de la repetición, son las que se indican en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es:

ARTICULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Se estima que la naturaleza constitucional del juicio de amparo, tiene que evolucionar hacia una integración de los fines del Estado; defender una puridad procesal que excluya cualquier incidencia que no sea estrictamente constitucional, sino que prevea cuestiones económicas o de responsabilidad administrativa, es negarle efectividad al juicio de amparo, porque no se trata de oponer obstáculos académicos para la evolución de una figura jurídica, sino precisamente que al identificarse ésta con un beneficio social, sea apoyada por tales argumentos; aunado a que de acuerdo con lo que se expuso, si constitucionalmente se prevé la responsabilidad administrativa tratándose del incidente de suspensión, no existe razón para excluirla del incidente de cumplimiento sustituto y hablar de la desnaturalización del juicio de amparo, debe llevar a reflexionar si en realidad el pago del derecho que tutela la garantía que se consideró violada, no constituye en sí un rompimiento –aunque social y jurídicamente útil- de la naturaleza restitutoria de garantías del juicio de amparo.

CONCLUSIONES

La finalidad de este trabajo es evidenciar la posibilidad jurídica de la cuantificación de los daños económicos que el inexcusable incumplimiento de la sentencia de amparo pudiere causarle al quejoso. En esta investigación destacan algunos puntos que, desde el punto de vista constitucional, se identifican con las razones que han de justificar la inclusión de la restitución pecuniaria en el fallo.

1. La justicia constitucional es la relación de proximidad entre la Constitución material, entendida como la realidad fáctica *hic et nunc* y la Constitución formal, concebida como el documento político solemne que le da vida jurídica al Estado.
2. La acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, ambos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevista en el artículo 97 de la propia Constitución; la incorporación de la figura del *Ómbudsman* en el apartado B del artículo 102 constitucional y, desde luego, el juicio de amparo, todos entendidos como instrumentos de tutela de la supremacía de la Constitución Federal, tienen como finalidad lograr la adaptación de la norma fundamental, porque si bien ésta puede mantenerse inalterada en su texto, su significado e interpretación no es inmutable en el tiempo.
3. El instrumento de tutela de la supremacía constitucional, que funciona eficazmente en nuestro país es el juicio de amparo; se califica por antonomasia como "juicio constitucional"; su acceso -que debe considerarse irrestricto en relación con los

demás- se determina exclusivamente por la posible perturbación de los derechos del gobernado en razón del ejercicio de la potestad soberana y, además, la extensión de los actos en contra de los que se puede ejercitar la acción, lo hace un medio de protección común entre los particulares que se ven afectados por el ejercicio del poder público.

4. La sentencia del juicio de amparo, es el acto concreto de la autoridad jurisdiccional que expresa la voluntad soberana del Estado; se debe reconocer como un imperativo categórico particular, porque la diferencia entre ésta y la ley es exclusivamente cuantitativa, en cuanto a sus destinatarios. Las normas de derecho son los mandatos de carácter general, abstracto e impersonal; en cambio, las resoluciones judiciales son órdenes particulares y concretas; para ambas es inadmisibles el incumplimiento y su violación, necesariamente debe tener como consecuencia una sanción legal.
5. El cumplimiento de las sentencias de amparo debe tener como finalidad, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la íntegra restitución de las garantías del gobernado.
6. El cumplimiento de las sentencias de amparo es reconocido como de orden público, porque su finalidad, aparte de la contenida en el artículo 80 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, es la protección de la supremacía de los derechos fundamentales.
7. En su parte punitiva, el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, previsto por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, es susceptible incluso de lograr la destitución de la autoridad contumaz y su consignación ante el Juez de Distrito por la comisión del delito de abuso de autoridad.

8. El incidente de cumplimiento sustituto, es un medio alternativo que procede por la violación irremediable de garantías que admite como restitución, el pago de una cantidad de dinero que constituya el valor económico del derecho que se estimó transgredido por la autoridad responsable.
9. La finalidad inmediata de la creación del incidente de cumplimiento sustituto, de acuerdo con la reforma a la Ley de Amparo de 1980, es evitar el incumplimiento indefinido de la sentencia; es decir, se les otorgó a los gobernados la posibilidad de lograr una restitución equiparable.
10. La facultad que se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la apertura oficiosa del incidente de cumplimiento sustituto, mediante la reforma constitucional de diciembre de 1994 -cuya vigencia se condicionó a la reforma de la ley reglamentaria que se verificó en mayo del 2001- constituye el fin mediato del legislador por el que se pretende evitar posibles conflictos sociales que el cumplimiento estricto de la sentencia de amparo pudiera acarrear.
11. La obligación de indemnizar al quejoso, según se expone en el trabajo, nacería por la actitud negligente o renuente de la autoridad para cumplir la sentencia de amparo, ya sea que ésta se evidencie por evasivas injustificadas dentro del procedimiento que establece el primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo o por la falta de pago oportuno una vez determinado el monto que se deba pagar subsidiariamente.
12. De acuerdo con las razones que se exponen, el juzgador tendría la facultad para determinar el monto de dicha indemnización, de acuerdo con el valor económico del derecho tutelado por la garantía transgredida y de conformidad con la gravedad de la conducta omisiva de la responsable.

13. La finalidad de la indemnización que se propone, es sancionar la renuencia injustificada de la autoridad obligada al cumplimiento de la ejecutoria; prevenir esta conducta cada vez más frecuente y, desde luego, restituir al gobernado el daño económico que el incumplimiento prolongado le hubiere causado.
14. El cálculo de la indemnización en el incidente de cumplimiento sustituto, no tiene por finalidad sancionar la violación de garantías, ya que mediante el juicio de amparo exclusivamente se puede declarar la contravención de la actuación de la autoridad responsable a la Constitución Federal y no es un procedimiento de responsabilidad que se instaure en contra del servidor público.
15. El objeto de la indemnización, es responsabilizar administrativamente a las autoridades por la falta de legalidad o eficiencia en el desempeño de sus funciones, ya que el injustificado incumplimiento de la sentencia de amparo, constituye una violación a los principios que todo servidor público debe cumplir, de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Federal.
16. La indemnización que cuantificase el juez de amparo en el incidente de cumplimiento sustituto, no debe asimilarse a la naturaleza civil, porque su origen es un juicio del orden constitucional; en todo caso, debe ser considerada como una indemnización constitucional de especie administrativa, cuyo fundamento es precisamente la Constitución Federal.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) Aragonese Alonso, Pedro, **"Sentencias Congruentes"**, Edit. Aguilar, S.A., Madrid, España, 1957.
- 2) Arellano García, Carlos **"El Juicio de Amparo"**, Edit. Porrúa S.A. de C.V., 2ª ed., México, 1980.
- 3) Azuela Rivera, Mariano, **"Introducción al Estudio del Amparo, Lecciones"**, Universidad de Nuevo León, México, 1968.
- 4) Alegre Martínez Miguel Angel. **"Justicia Constitucional y Control Preventivo"**, León: Universidad, Secretariado de Publicaciones, España, 1995.
- 5) Burgoa Orihuela, Ignacio **"El Juicio de Amparo"**, Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1995.
- 6) Carl Schmitt, **"Teoría de la Constitución"**, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
- 7) Carnelluti, Francesco, **"Sistema de derecho procesal civil"**, Edit. Uteha, Buenos Aires, 1944.
- 8) De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, **"Instituciones de Derecho Procesal Civil"**, Edit. Porrúa, S.A., 15ª ed., México, 1982.
- 9) Del Castillo del Valle, Alberto. **"La Defensa Jurídica de la Constitución en México"**, Editorial Herrero S.A. de C.V., México, 1994.
- 10) Fix-Zamudio, Héctor **"El Juicio de Amparo"**, Edit. Porrúa S.A. de C.V. México, 1964.
- 11) Fix-Zamudio, Héctor, **"Ensayos sobre el Derecho de Amparo"**, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1993.
- 12) Gómez Lara, Cipriano, **"Teoría General del Proceso"**, Edit. Harla México, S.A. de C.V., 9ª ed., México, 1998.
- 13) Góngora Pimentel. Génaro, **"Introducción al Estudio del Juicio de Amparo"**, Ed. Porrúa, México, 1990.
- 14) Gudíño Pelayo, José de Jesús, **"Introducción al Amparo Mexicano"**, Ed. Limusa, S.A. de C.V., 2da. ed., México 1999.
- 15) Milton y Rose Friedman, **"FREE TO CHOOSE"** , **"Libertad de Elegir"**, tr. Carlos Rocha Pujol, Ed. Orbis S.A., España, 1983.

- 16) Sagües Néstor Pedro, **"Derecho Procesal Constitucional"**, 2ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988.
- 17) Sagües Néstor Pedro, **"La Interpretación Judicial de la Constitución"**, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1998.
- 18) O valle Favela, José, **"Derecho Procesal Civil"**, Ed. Harla, México, 1992.
- 19) Polo Bernal Efraín, **"Los incidentes en el Juicio de Amparo"**, Edit. Limusa, S.A., de C.V., México, 1993.
- 20) Tena Ramírez, Felipe, **"Leyes Fundamentales de México 1808-1997"**, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 20ª edición, México, 1997.
- 21) Tron Petit, Jean Claude, **"Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo"**, Edit. Themis, 1ª reimpresión, México, 1997.
- 22) Schmill Ordóñez Ulises, **"La Defensa de la Constitución"**, compiladores: Cossío José Ramón y Pérez de Acha Luis M., Distribuidores Fontamara S.A de C.V., México, 1997.

DICCIONARIOS

- 1) Cabanellas, Guillermo, **"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"**, Edit. Heliasta S.R.L., Argentina, 1979.
 - 2) **"Diccionario de la Lengua Española"**. Real Academia Española. Edit. Espasa-Calpe, S.A., Decimonovena edición, T.VI, España, 1970.
- Esriche, Joaquín, **"Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia"**, Ed. Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1979.