



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCEDIMIENTO PARA FIJAR EL
AVALÚO EN EL CUMPLIMIENTO
SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE
AMPARO EN MATERIA AGRARIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RODRIGO AVILÉS GONZÁLEZ

ASESOR: DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO

México, D.F.

2008



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.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS LEGISLATIVOS DEL JUICIO DE AMAPRO Y DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

I.1.- Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 10 de enero de 1936 y sus reformas.....	1
I.1.2.- Decreto del 19 de febrero de 1951.	13
I.1.3.- Decreto del 30 de abril de 1968.	17
I.1.4.- Decreto del 7 de enero de 1980.....	20
I.1.5.- Decreto del 16 de enero de 1984.....	29
I.1.6.- Decreto por el que se reforman la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2001.....	35
I.2 Decreto de reformas a la Constitución de 1994.....	37
I.3. Conceptualización y evolución del régimen agrario.....	40
1.3.1. Análisis comparativo entre el sexenio de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán.....	40
1.3.2. Análisis doctrinario sobre la realidad agraria actual.....	40

1.3.3. Análisis Crítico respecto del juicio de amparo promovido en contra de resoluciones en materia agraria y del juicio de amparo en materia agraria.....	66
---	----

1.3.3.1. Análisis Crítico respecto del juicio de amparo promovido en contra de resoluciones en materia agraria y del juicio de amparo en materia agraria.....	66
---	----

1.3.3.2. Juicio de amparo promovido por propietarios o poseedores de derecho civil afectados por resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas.....	67
---	----

1.3.3.3. El juicio de amparo en materia agraria.....	69
--	----

**CAPITULO II
MARCO CONCEPTUAL**

II.1. Cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo.....	73
--	----

I.1.1. A petición de parte.....	80
---------------------------------	----

I.1.1. De oficio.....	81
-----------------------	----

II.2 Procedimiento en el cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo.....	84
--	----

II.2.1. La Sentencia que concede el Amparo y Protección de la Justicia Federal.....	90
---	----

II.2.1.1. Comunicación de la sentencia a la autoridad responsable para que cumpla con ella.....	93
---	----

II.2.1.2. Causas que originan el Cumplimiento Substituto de la sentencias de Amparo.....	100
II.2.1.2.1. Imposibilidad Material.....	100
I.2.1.2.2. Imposibilidad Jurídica.....	102
II.2.2. Procedimiento y Tramitación del Cumplimiento sustituto.....	103
II.2.2.1. Formas de instauración.....	103
II.2.2.2. Vista a las partes y ofrecimiento de pruebas.....	104
II.2.2.3. Audiencia de Alegatos.....	106
II.2.2.4. Resolución.....	106
II.2.2.5 Cumplimiento de Resolución.....	107
II.2. Recursos en contra de la Resolución en el incidente de cumplimiento sustituto.....	108
II.3 Avalúo conforme al valor fiscal, catastral y comercial.....	111

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS EJECUTORIAS DE AMPARO

III.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	115
III.2 Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936.....	121

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA FORMA DE FIJAR EL VALOR DE UN BIEN INMUEBLE EN EL CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR DICHO PROCEDIMIENTO

IV.1 Principio de cosa juzgada del cumplimiento de la sentencia de amparo como cuestión de orden público.....126

IV. 2 Necesidad de precisar el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo en la ley de la materia, considerando la imposibilidad de restituir un bien inmueble y la importancia del interés social sobre el particular.....131

IV.3 Breve exposición de casos prácticos relevantes vinculados con el cumplimiento sustituto de sentencias de amparo relacionados con la materia agraria.....138

IV.3.1.- Ejido Santa Ursula Coapa, Delegación Coyoacán, Distrito Federal.....138

IV.3.2.- Predio denominado “Paraje San Juan”, ubicado en la Delegación Xochimilco, en México, D.F.....141

IV.3.3.- Escuela Nacional de Antropología e Historia.....147

ONCLUSIONES154

BIBLIOGRAFIA159

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS LEGISLATIVOS DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

No obstante que el cumplimiento sustituto o subsidiario promovido para el cumplimiento de una ejecutoria dictada en un juicio amparo que concede el amparo y protección de la justicia federal para el efecto de restituir al quejoso en la propiedad de un bien inmueble con motivo de una afectación agraria, tiene su origen con las reformas de 1980 a la Ley de Amparo, es importante conocer los antecedentes históricos respecto del cumplimiento de ejecutorias de amparo conforme a la evolución de este ordenamiento legal.

I.1.- Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 10 de enero de 1936 y sus reformas.

Esta Ley que fue expedida el 30 de diciembre de 1936, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1937, para empezar a regir ese mismo día, en gran parte se estructuró bajo las bases de la Ley de 1919, a la cual derogó.

No obstante lo anterior resulta necesario hacer algunas consideraciones en relación a cuestiones que amplió respecto de la ley que le antecedió o que desarrolló en forma más precisa; quizás una de las más importantes sea que en esta Ley ya no aparece el recurso de súplica, recurso similar al actual recurso de revisión, que inclusive ya con anterioridad había sido suprimido de la Ley de 1919, mediante reforma que apareció en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934.

Algunas disposiciones deben considerarse novedosas o manejadas en una forma diversa a como la hacía la ley de 1919.

Entre ellas habrá que mencionar el artículo 19 de esta Ley de 1936, que precisó desde entonces, que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero mediante simple oficio pueden

acreditar delegados en las audiencias para que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias.

“Artículo 19.- Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegado en las audiencias para el sólo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias”.

En el Capítulo VI del Título Primero de dicha ley se establece una normatividad muy profusa respecto a la competencia y la acumulación, y en su articulado ya aparece el 37, estableciendo la jurisdicción concurrente a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 constitucional en su versión original, actualmente fracción XII del texto vigente, pero limitando las hipótesis del artículo 20 constitucional, que en unión de la violación a los artículos 16, en materia penal, y 19 son los únicos que realmente autoriza la constitución para permitir esa jurisdicción concurrente, y que al no manejarse en forma estricta ha motivado impugnaciones de inconstitucionalidad de ese artículo 37. Que así persiste hasta la fecha:

“Artículo 37.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundos de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el Juez de Distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación”.

En el artículo 73 de esta misma Ley, se enumeran prácticamente los casos de improcedencia del juicio que aparecen hasta la fecha, si bien por supuesto en ese tiempo todavía no se preveía la posibilidad sin caer en improcedencia de combatir la aplicación de las leyes apreciadas como inconstitucionales ya sea al momento de la expedición, si se consideraran autoaplicativas, ya en el primer acto concreto de aplicación.

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;

II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primer o única instancia, o en revisión promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

V. Contra leyes que por su sola expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones;

VI. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones;

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en su elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

IX. Contra actos consumados de manera irreparable;

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban de considerarse consumadas irreparablemente las violaciones

reclamadas en el juicio promovido, por no poder decidirse, en dicho juicio, sin afectar la nueva situación jurídica;

XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad de ese consentimiento;

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

XIII. Contra resoluciones judiciales respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción IX del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de portación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución;

XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva;

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley”.

La suplencia de la queja, introducida constitucionalmente, no se establece como a la fecha en el artículo 76 bis, sino en los artículos 163 y 183 de la ley en estudio, pero solamente tratándose de juicios penales, y no las hipótesis de suplencia que actualmente se prevén.

“Artículo 163.- La Suprema Corte de Justicia podrá suplir la deficiencia de la queja en los juicios de amparo que se promuevan contra sentencias definitivas dictadas en asuntos del orden penal, cuando encuentren que hubo violación manifiesta del procedimiento en contra del quejoso, que lo ha dejado sin defensa, y por torpeza no fue combatida oportunamente la resolución; o que fue juzgado por una ley que no era completamente aplicable al caso”.

“Artículo 183.- Cuando en una misma demanda se invoquen, a la vez, violaciones a las leyes de procedimiento y a las de fondo, el proyecto estudiará primero aquellas; y si el ministro relator las encontrare comprobadas y estimare procedente el amparo por ese motivo, se abstendrá de tomar en consideración las segundas. En caso contrario, entrará al estudio de las violaciones a las leyes de fondo.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el quejoso alegue violaciones de fondo, en asuntos del orden penal, la extinción de la acción persecutoria, el ministro relator deberá estudiarla de preferencia; en el caso de que la estime fundada, o cuando, por no haberla alegado el quejoso, considere que debe suplirse la deficiencia de la queja conforme al artículo 163, se abstendrá de entrar al estudio de las violaciones de procedimiento. Si encontrare infundada dicha violación, entrará al estudio de las

violaciones de las leyes de procedimiento y las de fondo, conforme al párrafo anterior.”

Es también esta Ley la que dispone en su artículo 86, que las autoridades responsables sólo pueden interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto que de cada uno de ellas se haya reclamado.

“Artículo 86.- Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado.

Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión”.

También en esta Ley, y a partir del artículo 95 y hasta el 102, se prevén las causales del recurso de queja, y forma de tramitar dicho recurso. Es bien conocido el hecho de que todas estas disposiciones han sido sumamente criticadas por su falta de técnica en el agrupamiento; por la diversidad de términos para interponerlos; por las autoridades contra las cuales se pueden interponer; por los sujetos procesales que están legitimados para hacer valer el recurso, y otras cuestiones similares, que ninguna de las reformas posteriores ha logrado reestructurar.

En el artículo 116 ya se establecen los requisitos de la demanda de amparo interpuesta ante los juzgados de Distrito, separándolo del artículo 166 que precisa los requisitos en las demandas de amparo directo y que es una novedad de esta Ley, como lo es la formulación de sendos capítulos III, de los Títulos Segundo y Tercero, que separa el articulado de la suspensión del acto reclamado en los amparos ante el juez de Distrito y ante la Suprema Corte.

“Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III. La autoridad o autoridades responsables;

IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame;

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, y que el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

VI. El precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la Federación o de los Estados que considere vulnerada, invadida o restringida, si el amparo se promueve con apoyo en las fracciones II y III de esta Ley.”

En relación a la suspensión, esta Ley de 1936, distingue la que se tramita a petición de la parte agraviada, en unión de la suspensión provisional, y la suspensión de oficio y la definitiva ya manejadas con anterioridad; el otorgamiento de contrafianzas para ejecutar el acto reclamado; el incidente para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y de las contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión; la manera de llevar a cabo la suspensión en amparo directo, tratándose de laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, cuestión esta última que debe resaltarse porque ya el amparo directo en los términos del artículo 167 puede interponerse no únicamente contra sentencias definitivas en materia civil o penal, sino también igualmente contra los mencionados laudos.

“Artículo 167.- El amparo contra sentencias definitivas en materia civil o penal o contra laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, deberá interponerse presentando la demanda con las copias certificadas a que se refiere el artículo 164, directamente ante la Suprema Corte o remitiéndosela por conducto del Juez de Distrito

dentro de cuya jurisdicción se encuentre dicha autoridad responsable. Cuando se presentare ante ésta la demanda, tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de la presentación del escrito. En todos los demás casos, la Suprema Corte esta facultada para cerciorarse de los datos de que se trata”.

Es importante mencionar que en el artículo 157 se dispone que tanto los jueces de Distrito como el Ministerio Público Federal deben cuidar que los juicios de amparo no queden paralizados, y que posteriormente sufriera una excepción destacada con motivo del sobreseimiento o caducidad de la instancia, por falta de interés, que finalmente se introdujo en el procedimiento como forma práctica de enfrentar el rezago.

“Artículo 157.- Los jueces de Distrito cuidarán de que los juicios de amparo no queden paralizados, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, salvo los casos en que la ley disponga expresamente lo contrario.

El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad o entrafne deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal”.

En la fracción I del artículo 161, y en el artículo 162, de esta Ley surge el llamado “amparoide”, consistente en la posibilidad de reclamar ante las autoridades ordinarias las violaciones a las leyes del procedimiento, que en concepto de los litigantes encierran lesión a sus derechos constitucionales, para los casos en que no existieren recursos ordinarios en las leyes procesales aplicables.

“Artículo 161.- Las violaciones a las leyes del procedimiento a que se refieren los dos artículos anteriores, sólo podrán reclamarse en la vía de amparo al interponerse la demanda contra la sentencia

definitiva. Para el efecto, en los juicios penales y civiles el agraviado deberá sujetarse a las siguientes reglas:

I.- Dentro de los tres días siguientes al en que el interesado haya sido notificado del acto violatorio o tenga conocimiento de él, deberá reclamar la reparación de la violación ante la autoridad que conozca del juicio, si no procediere ningún recurso ordinario, expresando con toda claridad el acto violatorio y la garantía individual que estime violada. Sin estos requisitos, la reclamación se tendrá por no hecha;...”

“Artículo 162.- Promovida la reparación a que se refiere la fracción I del artículo anterior, la autoridad que conozca del juicio celebrará audiencia dentro de los tres días siguientes, en la que, oyendo al reclamante y a la parte contraria en los asuntos del orden civil, o al reclamante y al Ministerio Público en los del orden penal, resolverá lo que fuere procedente, concediendo o negando la reparación solicitada; si la concede, declarará insubsistente o modificará el acto violatorio.

En los casos a que se refiere la fracción II del mismo artículo, la autoridad proveerá, en el mismo acto, lo que proceda, oyendo lo que aleguen las partes, si lo estimare necesario y estuvieren presentes”.

Finalmente este “amparoide” fue desechado, debido a que nuestro sistema constitucional dispone con toda claridad que el Poder Judicial Federal y éste solamente por la vía de amparo, es el único que puede hacer declaratoria de inconstitucionalidad y que éstas produzcan efectos plenos en relación al caso concreto en que haga el planteamiento.

Por otra parte encontramos que el artículo 183 de la ley establecía una disposición que desafortunadamente desapareció de este precepto, relativa a un principio procesal ampliamente acreditado y respetado, según el cual si en una misma demanda se invocan a la vez violaciones a las leyes de procedimiento y a las de fondo, deben estudiarse primero aquéllas, y sólo

entrar a las segundas cuando se estimaren improcedentes las del procedimiento. A la fecha solamente subsiste del texto original de este artículo su segundo párrafo, referido a varias violaciones de fondo, y que en asuntos del orden penal una de ellas se refiera a la extinción de la acción persecutoria, cuestión preferencial que deberá resolverse en primer lugar en los proyectos de los ministros relatores.

En virtud de que en la fecha en que se expidió esta Ley aún no existía regulación relativa al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, hemos de referirnos a los preceptos 76, 77 y 78, relativos a las sentencias, que señalan:

“ARTICULO 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 respecto de la ley o acto que la motivare.

ARTÍCULO 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

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

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

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

“ARTICULO 78.- En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca

probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad”.

Por otra parte, en relación con la ejecución de las sentencias de amparo, la propia Ley establecía lo siguiente:

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

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

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

“ARTICULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de cumplimiento su ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio requerirá, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad

responsable no tuviere superior, el requerimiento, se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Quando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior. El juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XI, de la Constitución dejando copia de certificada de la misma y de las constancias que fueron necesarias, para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.”

Como podemos observar de los preceptos anteriores, en 1936 no existía la posibilidad de un cumplimiento subsidiario de las ejecutorias de amparo, y su cumplimiento era ineludible, previniéndose en caso de incumplimiento la destitución y separación del cargo de la autoridad responsable.

En los capítulos finales de la Ley se referían a la jurisprudencia y a la responsabilidad en los juicios, precisando que en aquella época la jurisprudencia sólo podía establecerse por la Suprema Corte de Justicia, ya que aún no se creaban los Tribunales Colegiados de Circuito, ni mucho menos la facultad de ellos para establecer jurisprudencia; y en cuanto a la responsabilidad, si bien ya se prescribía con toda claridad la responsabilidad de los funcionarios que conocieran del amparo, en relación con la de las autoridades responsables, ejecutoras y cualesquiera otras que deban intervenir en el cumplimiento de mandatos procedentes de amparo, no preveía aún la responsabilidad de las partes, cuestión que fue motivo de adición posterior.

I.1.2.- Decreto del 19 de febrero de 1951.

La evolución del juicio de amparo, partiendo del nivel legislativo, influenciado por los precedentes de los tribunales federales ha sido muy extenso, sin embargo cabe resaltar, la realizada en 1951, denominada “Reforma Alemán”, y que entró en vigor hasta 1952, precedida por reformas igualmente importantes al artículo 107 constitucional; tal denominación se debió a que en aquel entonces el titular del ejecutivo era el licenciado Miguel Alemán Valdez, quien presentó la iniciativa.

Con el objeto de hacer frente al enorme rezago que no sólo desde principios del siglo pasado ya se apreciaba en los distintos juicios instaurados ante el Poder Judicial Federal, se planteó una alternativa de difícil resolución, o se liquidaba la acción de amparo, declarándose improcedentes numerosas alegaciones de violaciones a las garantías constitucionales, o se ordenaba una nueva estructura de los tribunales de amparo, para que auxiliaran el enorme número de planteamientos, principalmente provenientes de los asuntos judiciales.

En el año de 1951 se resolvió la disyuntiva bajo la base de crear los Tribunales Colegiados de Circuito, que a diferencia de los Unitarios de Circuito que funcionaban y funcionan únicamente en apelación de juicios federales, éstos atenderían en forma exclusiva procedimientos de amparo, en auxilio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o sea tomando una parte de amparos directos de única instancia, y otra de los recursos de revisión contra providencias y sentencias de los juzgados de Distrito, en los llamados amparos indirectos, o sea de los de doble instancia.

Tal reforma se materializó en los artículos 44 y 85 que a continuación transcribimos:

“Artículo 44.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito bajo cuya jurisdicción esté el domicilio de la autoridad que pronuncie la

sentencia o laudo, cuando la demanda se funde en violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento o se trate de sentencias en materia civil o penal, contra las que no proceda recurso de apelación, cualquiera que sean las violaciones alegadas.

Siempre que al interponerse amparo contra sentencias definitivas en materia civil o penal o laudos en materia del trabajo, se aleguen violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento y violaciones cometidas en la sentencia o laudo respectivos, se reclamarán conjuntamente, presentándose la demanda ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, el cual sólo decidirá sobre las violaciones substanciales durante el procedimiento, y si la sentencia fuere desfavorable al agraviado, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para que resuelva sobre las violaciones cometidas en sentencias o laudos”.¹

“Artículo 85.- Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión en los casos siguientes:

I. Contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83, y

II. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable, siempre que no se trate de los casos previstos en la fracción I del artículo 84”.

Al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, que principalmente afectaban disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, hubo necesidad de introducir trascendentales reformas en la Ley de Amparo, para permitir intervención de dichos tribunales, y adicionalmente de una Sala Auxiliar, que intervendría para conocer de ciertos negocios en rezago, que la reforma precisó.

¹ Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 1951. Pág. 13.

La forma de dividir el conocimiento de los amparos directos y de los en revisión, fue cuestión fundamental que afectó a la Ley de 1936, ya hay que destacar dos soluciones incorrectas que posteriormente habrían de requerir a su vez de nuevas reformas.

La primera referente a los amparos directos, cuando se resolvió que las violaciones de fondo alegadas por los quejosos sería materia del conocimiento únicamente de las Salas correspondientes de la Suprema Corte, pero esto únicamente después de que los Tribunales Colegiados de Circuito hubieren resuelto la procedencia y la resolución de las situaciones relativas a violaciones en la secuela del procedimiento. Además de dividir las cuestiones planteadas en una misma demanda, que en sí tienen unidad, lo único que se obtuvo fue aumentar probablemente una instancia a un amparo que se pretendía simplificar y no recargar.

El otro error fue el de no permitir que dichos tribunales manejaran la jurisprudencia sobre cuestiones de su exclusiva competencia, creándose el fenómeno que llegó a conocerse como la “jurisprudencia congelada”, referente a esos criterios sustentados por la Suprema Corte antes de la reforma, y que tampoco podrían ser modificados, aclarados o enriquecidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, por carecer de facultad para establecer jurisprudencia, o tan siquiera dejar de atender a la que había decretado la propia Suprema Corte.

Ambos errores pudieron ser superados en la reforma de 1967, que entró en vigor en el año siguiente, pero que fueron soportados por más de quince años por los agraviados y los jueces de amparo.

Por lo que se refiere a la materia del cumplimiento de ejecutorias, en 1951 se reformaron de igual forma los artículos 104 y 105 de la referida ley, relativos a la ejecución de las sentencias quedando de la siguiente forma:

“ARTICULO 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX , de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo

solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará , por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

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

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

“ARTICULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, 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.”

Como podemos observar de los preceptos anteriores, en 1951 no existía la posibilidad de un cumplimiento subsidiario de las ejecutorias de amparo, y su cumplimiento era ineludible, previniéndose en caso de incumplimiento la destitución y separación del cargo de la autoridad responsable, sin embargo ya se prevén mecanismos para lograr su cumplimiento.

I.1.3.- Decreto del 30 de abril de 1968.

En primer lugar es importante resaltar que a partir de esta reforma cambió la denominación de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la de Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia de una reforma constitucional en 1967, por Decreto de 26 de diciembre de ese año, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1968, se introdujeron modificaciones que pretendían superar las soluciones no satisfactorias introducidas en las reformas de 1951, procediéndose a hacer una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer tanto de los amparos directos como de los en revisión, y agregando asuntos de la exclusiva competencia del Pleno de la Suprema Corte cuando se impugnara a una Ley de inconstitucional, o se trate de un amparo por invasión de soberanías. Las reformas a que aludimos se reflejan en el texto del artículo 84 siguiente:

“Artículo 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Se impugne una ley por estimarla inconstitucional. En este caso conocerá del recurso el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Establecida jurisprudencia, las revisiones pasarán por turno al conocimiento de las salas, las que fundarán su resolución en dicha jurisprudencia. No obstante, si las salas estiman que en una revisión en trámite hay razones graves para dejar de sustentar a jurisprudencia, las darán a conocer al pleno para que este resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia;

b) Se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional. De la revisión conocerá también el pleno de la Suprema Corte de Justicia;

c) Se reclamen del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución, cualquiera que sea la cuantía o la importancia del caso; así como de aquellas en que se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo, a petición de un gobierno extranjero;

d) Se reclamen, en materia agraria, actos de cualquiera autoridad que afecten núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos, o a la pequeña propiedad;

e) La autoridad responsable en materia administrativa, sea federal, si se trata de asuntos cuya cuantía excede de quinientos mil pesos o de asuntos que revistan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendente para el interés nacional, cualquiera que sea su garantía; y

f) Se reclame en materia penal, solamente la violación del artículo 22 Constitucional.

II. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que se esté en el caso de la fracción V del artículo 83”.

Como podemos observar dicha reforma abandona el criterio de dejar para el conocimiento de la Suprema Corte la resolución de las violaciones de fondo reclamadas en amparo directo, y de los Tribunales Colegiados de Distrito las violaciones al procedimiento, y adopta criterios en relación a la gravedad de las penas, en materia penal; cuantía, en la mayor parte de los asuntos administrativos y civiles, o en controversias sobre acciones del estado civil, o que afecten el orden y la estabilidad de la familia; o la existencia de conflictos individuales o colectivos en materia laboral, facultando como ya se ha dicho a los Tribunales Colegiados de Circuito para fijar jurisprudencia firme, cuando se trate de asuntos de su exclusiva competencia, como se puede observar en el artículo 193 Bis.

“Artículo 193 Bis.- La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos Tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales Administrativos y del Trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas, se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran”.

En 1968 se agregó un párrafo al artículo 105 de esta Ley, referente a la ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo, quedando de la siguiente forma:

“...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.”

I.1.4.- Decreto del 7 de enero de 1980.

Después de haberse efectuado estudios por los órganos de la Suprema Corte de Justicia, iniciados a partir de 1977, con la reforma administrativa en el Poder Judicial Federal, realizada en forma paralela a la efectuada en las dependencias del Poder ejecutivo Federal, se concluyó en 1979, con reformas propuestas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Estas propuestas se encontraban apoyadas mediante iniciativas de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada también General de la República, estas últimas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1979, la que nos permitimos citar, antes de referirnos a la reforma a su Ley Reglamentaria.

La reforma al artículo 107 Constitucional, mediante Decreto de fecha 27 de junio de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto del mismo año establecía lo siguiente:

“Artículo 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:

...V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria

de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones;

VII a XVIII....”

Por otra parte encontramos relacionado íntimamente con el tema de la presente tesis, que en la exposición de motivos del Decreto de reformas a la Ley de Amparo de 26 de diciembre de 1979 se expresaba lo siguiente:

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

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, aún 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 daños y perjuicios que haya sufrido y se autoriza al juez para cuantificarlos en la vía incidental.

En la práctica, y a fin de que las ejecutorias no permanezcan incumplidas, los quejosos solicitan el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de las autoridades responsables. Con la reforma que se propone, se regularizaría este sistema, con el cual se afirma la fuerza legal de la cosa juzgada...”²

² Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman los artículos 5o, fracción IV; 29, fracción II; 56, 81, 84, fracción I; 90, 102, 131, 136, 179, 181, 181, 184, fracción I; 187, 188, 195

De la lectura de dicha exposición de motivos se advierte con claridad que la razón para introducir el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo promoviendo el incidente de daños y perjuicios, fue la existencia de múltiples ejecutorias del Poder Judicial Federal, una gran mayoría de ellas derivadas de juicios de amparo promovidos por afectaciones agrarias y que no habían podido ser cumplidas por diversas causas, por consiguiente, para que no permanecieran incumplidas se le otorgó al quejoso la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de la autoridad responsable.

Viene a corroborar lo anterior, la siguiente tesis:

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIA DE AMPARO, ORIGEN Y FINALIDAD DEL. El incidente de daños y perjuicios como cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; se origina ante la existencia de múltiples ejecutorias de los tribunales de amparo que por diversas causas devienen inejecutables, dada la imposibilidad legal y material para ello, y la finalidad de crear esta figura fue la de evitar que las sentencias de amparo no permanezcan indefinidamente incumplidas, otorgándose por ello al quejoso la posibilidad de solicitar, a través del incidente, que las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo puedan sustituirse por otras formas de cumplimiento, a través del pago de daños y perjuicios, como una alternativa al cumplimiento original ante las dificultades que se presentan para ejecutar las sentencias por sus propios alcances, lo que no implica que pueda transigirse sobre los fallos de la Justicia Federal, ni tampoco que se deteriore la fuerza de la ejecutoria de amparo en aras de un sacrificio de las garantías individuales, las cuales inescrutablemente deben ser restituidas por virtud de los fallos constitucionales, toda vez que el cumplimiento sustituto no es una imposición al peticionario de garantías que le obligue a renunciar a las prerrogativas obtenidas con motivo del fallo protector, sino que queda a su elección optar o

y 195 Bis, se adicionan los artículos 88, 106, 131, 136, 187 y 193. Cámara de Diputados, México, D.F., 26 de diciembre de 1979. Págs. 9 y 10.

no por él, de tal manera que la decisión de inclinarse por el mismo, no es sino la consecuencia de un acto volitivo del agraviado y no una imposición de las partes involucradas en el juicio de amparo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 15/2002. Alejandro J. Torre Martínez. 26 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: M. Gerardo Sánchez Cháirez.”³

Finalmente hemos de señalar que el texto del artículo 106 en las reformas que dieron origen a este incidente estableció que: ***“...el quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la Ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la Ejecutoria...”***

Se puede concluir válidamente que esta reforma le concede exclusivamente al quejoso el derecho de optar por el cumplimiento sustituto de la ejecutoria que le concedió el amparo y protección de la justicia federal, mediante la instauración del incidente de pago de daños y perjuicios.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis:

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO SUSTITUTO DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA Y ALCANCE (INTERPRETACION DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTÍCULO 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

³ Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Septiembre de 2002. Tesis: IV.3o.T.38 K. Página: 1378

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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 243/92. Manzacoa, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Robles Denetro.”⁴

Nota: El criterio contenido en esta tesis contendió en la contradicción de tesis 23/97, resuelta por el Tribunal Pleno, de la que derivó la tesis P./J. 85/97, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 5, con el rubro: "EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO."

⁴ Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Junio de 1993. Tesis: Página: 259.

I.1.5.- Decreto del 16 de enero de 1984.

Una de las últimas y más trascendentes reformas a la Ley de Amparo se decreta el 29 de diciembre de 1983, y se publica en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1984.

En el año de 1983, por instrucciones presidenciales, se llevó a cabo una Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, instrumentada por el entonces Procurador General de la República, Dr. Sergio García Ramírez, relativa a modificaciones en diversas leyes entre las cuales se encontró la de Amparo y la Orgánica del Poder Judicial de la Federación, partiendo del supuesto de que igualmente deberían introducirse modificaciones constitucionales para llevar a cabo la reordenación jurídica en estos aspectos.

Después de concluirse que las reformas a los artículos 103 y 107 constitucionales se tendrían que meditar a fin de evitar soluciones precipitadas en el texto fundamental, las reformas a la Ley de Amparo partieron de la base de que todas las propuestas que exigían la adecuación en los artículos constitucionales referentes al amparo se propusieran hasta el momento en que tales ajustes se consideraren oportunas para llevarse a cabo.

De esta manera, las reformas de 1983 resultan soluciones intermedias, de carácter preparatorio para aquellas que tuvieron como supuesto tal modificación constitucional provisionalmente pospuesta.

En cualquier forma, la reforma de 1983 se aprovechó para introducir modificaciones o adiciones con anterioridad propuestas por la judicatura y el foro para ajustar la ley al hecho de que el amparo directo y las revisiones en los indirectos se distribuyeron entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito; elevar las multas, decretadas en un tiempo en que nuestra moneda tenía un valor muy distinto al actual, y relacionarlas con el salario mínimo general existente en el Distrito Federal, lo que evitaría hacia el futuro continuas modificaciones legales; eliminar citas a leyes que, a su vez, ya habían sido objeto de modificaciones; actualizar referencias a disposiciones

constitucionales reformadas; incorporar tesis jurisprudenciales largamente sostenidas, enriqueciendo así el articulado de la Ley de Amparo; y algunas otras cuestiones similares. También se crearon dos nuevas quejas para impugnar los autos de suspensión provisional, o las declaratorias de los jueces en materia de declaratoria de daños y perjuicios como forma de dar cumplimiento a las sentencias que otorgan a los quejosos la protección constitucional.

Sin embargo, algunas otras cuestiones merecen especial atención, como lo es el establecimiento de un procedimiento a plazos sumarios, cuando se impugnen leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y que en virtud del principio de la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, no pueden significar la nulidad o la invalidez de dichas leyes que contrarían a la Constitución. Este procedimiento muy breve se consideró solución intermedia, respecto a la propuesta por una gran mayoría de opiniones de los juristas mexicanos, para lograr esos efectos erga homines en las declaratorias de inconstitucionalidad, razón por la cual debe entenderse que es una solución provisional a ese problema.

Todavía respecto al tema de amparo contra leyes, la adición a la fracción IV del artículo 166, indica que cuando se impugnen las sentencias o laudos, no señalarán como acto reclamado las leyes, siendo materia únicamente del capitulado de conceptos de violación.

Es también de llamar la atención las modificaciones establecidas en la fracción IV del artículo 5o., de la Ley de Amparo, que intenta fijar con mayor fuerza el papel del Ministerio Público Federal en el amparo, en representación del interés público, o como regulador del procedimiento, en defensa del derecho objetivo y de la pureza del procedimiento.

Como reforma principalmente referida a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero que forzosamente repercute en los avances de la acción y del proceso de amparo, no pueden dejar de subrayarse las modificaciones que permiten a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación dentro de los límites de las materias que son de su conocimiento, declararse competentes para conocer de asuntos que en los estrictos términos legales corresponden a los Tribunales Colegiados de Circuito, o bien remitir a estos asuntos que competencialmente corresponden a la Suprema Corte, tomando en cuenta la especial entidad de las cuestiones planteadas en los procesos, con el objeto de rescatar al más alto Tribunal de la República su calidad de supremo intérprete de la Constitución, que en virtud de la Reforma de Miguel Alemán continuamente había sido objeto de ajustes, para evitar que se entienda que ese papel se comparte con los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cual por supuesto no es tendencia que, en materia alguna, se pretenda alentar.

Cabe destacar, la modificación que sufrió La Ley de Amparo con respecto al cumplimiento sustituto, resaltando la exposición de motivos de la reforma a la que hemos aludido en la que se mencionó lo siguiente:

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

Al respecto debe hacerse la aclaración de que esta facultad de los jueces de Distrito de señalar el monto de los daños y perjuicios cuando el interesado lo solicite para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, fue introducida por error en el artículo 106 de la Ley de Amparo en las reformas publicadas el 7 de enero de 1980, no obstante que dicho precepto se refiere al cumplimiento de las sentencias dictadas en el amparo de una sola instancia, y por este motivo ahora se propone que la disposición relativa se situó 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”.⁵

Como podemos observar la razón aducida en la reforma de 1980, se reitera en 1983, mencionándose 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. Sin embargo se aclara que la introducción de la figura del incidente de pago de daños y perjuicios fue de manera incorrecta en 1980 al incluirse en el artículo 106 cuando debió integrarse en el artículo 105 de la Ley de Amparo.

De esta manera la modificación del artículo 105 de la Ley de Amparo quedo como sigue: **“Artículo 105.-...El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas resolverá lo conducente. En caso de que proceda determinará la forma y cuantía de la restitución”**.

Podemos observar que como salida excepcional y a fin de no entorpecer o dilatar indefinidamente el cumplimiento de las sentencias que obliguen a restituir al quejoso, existiendo imposibilidad material para hacerlo o por implicaciones políticas o sociales que obstaculicen la restitución en sus términos, fue que se decidió en 1984 adicionar un último párrafo al artículo 105 de la Ley de Amparo.

Existiendo al respecto diversas tesis del Poder Judicial Federal, entre las que destacamos las siguientes:

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTO POR EL ÚLTIMO PARRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO. De lo establecido por el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, es fácil inferir que la materia del incidente que prevé es el cumplimiento de las ejecutorias que se dictan en el juicio de garantías, y que al respecto, contempla una facultad

⁵ Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Amparo. Cámara de Diputados. 21 de diciembre de 1979. Págs. 8 y 9.

optativa para el quejoso "de dar por cumplida" la ejecutoria mediante el "pago de daños y perjuicios" que haya sufrido a causa de los actos reclamados, pues la redacción de esa disposición emplea el término "podrá", que implica la facultad de hacer o no hacer una cosa determinada, esto es, el amparista goza de la potestad de dar por cumplido el fallo constitucional mediante el pago de daños y perjuicios, iniciándose la cuestión incidental correspondiente, en la que el juez resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, o, el quejoso puede optar porque se cumpla en sus términos el fallo constitucional que lo protege.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Queja 20/92. Cándido Ramos Cantor y otros. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván."

LEY DE AMPARO. INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS. CASO EN QUE PROCEDE. ANALISIS DEL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA. El último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo establece: "El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución". Ahora bien, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional concediendo el amparo, será el de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, y cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o constituya una abstención, consistirá en obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. En este sentido, resulta evidente que la falta de contestación a una petición, en inobservancia de la garantía que prevé el artículo octavo constitucional, es un acto eminentemente negativo a los que se refiere el artículo 80 de la Ley de Amparo, por lo que la restitución que se haga con motivo de una sentencia protectora al particular que haya

sufrido el agravio, consistirá en obligar a la autoridad contraventora a cumplir lo que la garantía exija, es decir, única y exclusivamente a contestar la petición formulada por el particular y hacérsela saber en breve término, pero de ninguna manera puede obligársele a contestar o resolver favorablemente a las pretensiones del peticionario, pues es de explorado derecho que la garantía consagrada en el artículo octavo constitucional sólo tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide, pero no constriñe a resolver de conformidad lo solicitado. Consecuentemente, y en mérito a las consideraciones expuestas con antelación, no es exacto que al no cumplir las autoridades responsables la sentencia protectora dictada en el juicio respectivo, en el sentido de no haber contestado la solicitud correspondiente, dicha abstención ocasione daños y perjuicios y que por ende deba cumplimentarse dicha sentencia a través del incidente que al respecto establece el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, toda vez que los efectos de la sentencia que concede el amparo nunca se refiere a que la autoridad deba contestar favorablemente lo solicitado, concretamente en el sentido de que si procedía expedir las placas o los permisos de circulación para prestar el servicio público de transporte colectivo (en cuyo caso sí se causarían daños y perjuicios a los agraviados ante la omisión de otorgarles lo que les fue concedido); sin embargo, en la especie no se actualiza tal hipótesis por no ser esos los efectos jurídicos de una sentencia concesoria de amparo por violación al derecho de petición, como quedó anteriormente precisado, pues, se repite, éstos únicamente se concretan en obligar a la autoridad a dictar un proveído en contestación a la petición formulada, independientemente del sentido en el que se haga. En las relatadas condiciones, debe concluirse que al no darse la hipótesis anterior, no se causan daños y perjuicios por el hecho de que no haya sido contestada la petición formulada, ya que no pueden nacer derechos o beneficios a su favor de un acto que la autoridad tiene la facultad discrecional de emitir o no en sentido favorable a las pretensiones formuladas, y en el que el único derecho que se puede alegar es el que se conteste congruentemente a lo solicitado, como se precisó en párrafos anteriores.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 304/92. Asociación de Taxistas Tolerados Ruta Valle de Aragón Metro Tlatelolco y Ramales, A.C. y coagraviados. 3 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.”⁶

I.1.6.- Decreto por el que se reforman la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2001

No obstante que desde el año de 1994, había sido modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107, fracción XVI, a fin de establecer la posibilidad de que en los casos en que se hubiera advertido que la ejecución de las sentencias de amparo afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso y de que dicha reforma constitucional condicionó en su artículo Noveno Transitorio, su entrada en vigor, a la entrada en vigor de las reformas a la Ley reglamentaria, fue hasta fines del año 2000, en que el Ejecutivo mando la iniciativa respectiva.

Desde nuestro punto de vista tal retraso ocasionó, que muchas ejecutorias continuarán sin cumplirse, en perjuicio de aquellos quejosos que habían obtenido el amparo y protección de la justicia federal y que como consecuencia de los actos reclamados a las autoridades responsables habían sido privados de la propiedad o posesión de bienes inmuebles, produciendo daños y perjuicios mayores.

Tales argumentos se conforman con lo expuesto en la iniciativa a que se alude, misma que señalaba: “**...Las sentencias de amparo son de orden público. El objeto de aquéllas que otorgan la protección constitucional al quejoso, es restituirlo en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En tal virtud, el**

⁶ Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Marzo de 1993. Tesis: Página: 307

cumplimiento sustituto de las sentencias que se propone, debe entenderse como un mecanismo excepcional.

En virtud de ese carácter excepcional que debe tener el cumplimiento sustituto, se propone que sea la máxima instancia judicial de nuestro país quien lo decida cuando se trate de una determinación de oficio. En estos casos, remitirá el expediente al órgano que haya conocido del amparo, para que éste tramite de manera incidental el modo o el monto en que la sentencia deberá cumplirse de manera sustituta.

En el caso de que sea el quejoso quien solicite el cumplimiento sustituto, será la propia autoridad que conoció del juicio quien determine, incidentalmente, la procedencia de dicho cumplimiento, el modo y, en su caso, el monto de la restitución.”⁷

De esta forma el artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se adicionó con los siguientes párrafos:”...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, quién resolverá de manera incidental lo conducente y en, en su caso, el modo de cuantía de la restitución”.

⁷ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Cámara de Senadores, diciembre de 2000.

Como podemos observar la reforma a la Ley fue congruente con la reforma constitucional, sintetizándose en los siguientes puntos:

Para la procedencia de la determinación de oficio, se establecieron como requisitos:

- Que la naturaleza del acto lo permita.
- Que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado.
- Que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudieran obtener el quejoso.

Para el cumplimiento sustituto a instancia parte; sólo se estableció como requisito que la naturaleza del acto lo permita.

No obstante, como más adelante lo indicaremos en el presente estudio, consideramos que aún, y cuando ya se encuentra regulado el cumplimiento sustituto, éste es deficiente al no contemplar un procedimiento que regule la forma de cuantificar el valor de un inmueble materia del acto reclamado cuando existe imposibilidad jurídica y material de restituirlo al quejoso.

I.2 Decreto de reformas a la Constitución de 1994.

Relacionado íntimamente con la materia de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, el 17 de diciembre de 1994 la Cámara de Diputados recibió de la de Senadores, minuta que contenía proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos al 107 de dicho máximo ordenamiento legal.

Posteriormente al someterse a aprobación de la Cámara de Diputados dicha iniciativa, se hicieron las siguientes consideraciones relativas al artículo 107, en específico en lo concerniente al cumplimiento de la sentencias de amparo:

“...En cuanto al cumplimiento de las resoluciones de amparo, el Senado asume la propuesta del Ejecutivo Federal, en el sentido de regular el cumplimiento sustituto, estableciendo el régimen para los casos de incumplimiento o repetición del acto reclamado, facultando a la Suprema Corte de Justicia, para determinar dicho cumplimiento sustituto, condicionándose a que la ejecución de la resolución en sus términos afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, lo cual puede ser solicitado también por el mismo quejoso, constituyéndose así en un sistema más práctico y funcional para la ejecución de sentencias, criterio con el que coinciden las comisiones unidas de esta Cámara de Diputados que dictaminan...”⁸

De esta manera se proponía una adición a la fracción XVI del artículo 107 Constitucional de la siguiente manera:

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

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiere determinado el incumplimiento o

⁸ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I. No. 25. Diciembre de 1994. Pág. 2136.

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

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

Dicho Decreto fue aprobado el 20 de diciembre de 1994 y posteriormente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del mismo año.

No obstante que en esta reforma ya se prevé la necesidad de reglamentar el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, tuvieron que pasar varios años para la correspondiente reforma a la Ley Reglamentaria de este precepto constitucional, a pesar de que en el artículo Noveno transitorio de la reforma a que nos hemos referido estableció:

“Noveno.- Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente Decreto.

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

Como podemos observar la entrada en vigor de las reformas a la fracción XVI relativas al cumplimiento sustituto se encontraban supeditadas a las reformas correspondientes a la Ley de Amparo, lo que se actualizaría hasta el año 2001, con las reformas correspondientes en la Ley de Amparo.

1.3 Conceptualización y evolución del régimen agrario

Para comprender el régimen agrario actual, es necesario hacer un análisis doctrinario sobre la realidad agraria actual, así como la revisión de una época clave en la evolución del régimen agrario como lo fue el inicio del reparto agrario sin restricciones y por ende sin defensa legal alguna para los pequeños propietarios y posteriormente la fijación de los límites de la pequeña propiedad y como consecuencia la posibilidad de impugnar en la vía de amparo las afectaciones indebidas a la pequeña propiedad.

Finalmente, efectuar un análisis del surgimiento del juicio de amparo en materia agraria en contraposición con la defensa de la pequeña propiedad mediante esta vía.

1.3.1 Análisis comparativo entre el sexenio de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán

Durante el período revolucionario, basado fundamentalmente en los postulados magonistas y zapatistas, el Jefe del Ejército Constitucionalista promulgó el de enero de 1915, la primera Ley Agraria que estipulaba el derecho al acceso a la tierra para los campesinos que trabajaban. Este principio de redistribución de la tierra se consignó en el artículo 27 de la Constitución de 1917, lo que dio inicio a lo que se denominó el reparto agrario como parte de la etapa de la Reforma Agraria.

Sabido es que una de de las principales reivindicaciones del movimiento revolucionario era que las tierras, bosques y aguas fuesen expropiados de los grandes propietarios y entregados a los campesinos sin tierra para establecer ejidos y colonias agrarias. De esta manera los gobiernos post-revolucionarios concibieron la creación de los ejidos como una forma de organización

productiva y de representación de los campesinos organizados, y también como un instrumento de control político.⁹

En el siglo XX la historia del campo, se caracterizó por cumplir con el ideal revolucionario estipulado en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, referente en primer lugar a la restitución de las tierras a las comunidades que hubiesen sido despojados y en segundo lugar a la orden de dotar de tierras a los pueblos que carecían de las mismas y por último el establecimiento de límites a la propiedad privada.

En 1934, antes del arribo de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, se efectuaron diversas reformas jurídicas: se modificó el Artículo 27 constitucional, para señalar que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación; se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional Agraria, y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa, en las cuales tendrían participación las organizaciones campesinas.

Con el general Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. Durante su sexenio el ejido no fue considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad ni complemento salarial, sino concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. Esta acción pública en materia agraria pasó por diversas etapas legislativas y de reparto masivo de tierras, siendo en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas cuando se efectuó el mayor reparto de tierras y en su gestión se afectaron las haciendas de las zonas de agricultura más prósperas del país.

Entre 1915 y 1934, las seis administraciones presidenciales redistribuyeron 10 millones de hectáreas en cuanto que el presidente Cárdenas, en seis años (1934-1940), entregó cerca de 19 millones de

⁹ Moret Sánchez, Jesús C. Reseña de "Reforma Agraria del Latifundio al Neoliberalismo". Ra Ximhai, enero-abril/vol. 2 número 001. Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México, 2006. p. 273.

hectáreas a 729,000 ejidatarios. El nuevo Código Agrario, aprobado en la administración de Cárdenas, estableció los medios legales por los cuales los trabajadores de las haciendas (peones) podían convertirse en dueños de las tierras. Con la rápida distribución de la propiedad.

Por el contrario a partir del sexenio de Manuel Avila Camacho y más acentuado durante el período de Miguel Alemán Valdés, continuando con el Presidente Ruiz Cortines, es decir en el período de 1940 a 1958, las políticas agrarias fueron modificadas destinando las mejores tierras y grandes haciendas y el límite de la pequeña propiedad fue ampliado a 100 hectáreas de tierra fértil o su equivalente en áreas de calidad inferior.

1.3.2. Análisis doctrinario sobre la realidad agraria actual

Hemos de señalar que la conceptualización del régimen agrario actual, proviene de los antecedentes inmediatos del artículo 27 constitucional de 1917, toda vez que la Constitución de 1857, le daba un concepto exclusivamente individual a la propiedad de la tierra.

Asimismo el artículo 27 de la Constitución de 1917 y la legislación reglamentaria que surgió como consecuencia del mismo, consideraron un carácter esencialmente social de la propiedad de la tierra.

En 1992, se modifica el artículo 27 constitucional, quedando de la siguiente manera, en cuyo texto resaltamos con negritas las reformas:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formados directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas, o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límites de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauce, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedarán sujetos a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por

sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se registrá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan, ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaria de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las sociedades religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto inmediato con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes

raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto;

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad

administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación, del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de las tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el

aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará el ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un sólo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo del tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La División o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. (Se deroga)

XVI. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie

utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVII. (Se deroga)

XVIII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XIX.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XX.- Con base en ésta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal,

comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria, y

XXI. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral, con el propósito de generar y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".¹⁰

De las reformas al artículo 27 Constitucional se desprende lo siguiente:

1.- La reforma al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la revolución mexicana del interés común por encima del interés individual.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992. pág. 32 y sigs.

En las modificaciones al párrafo tercero, se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola (ejidos), así como la posibilidad de que los núcleos agrarios carentes de tierras y aguas, las soliciten tomándolas de las propiedades inmediatas.

Lo anterior, significa el fin del reparto agrario que estableció el artículo 27 de 1917, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta reformas, ya no son procedentes las solicitudes de tierra, ni la ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población, sin embargo las solicitudes presentadas con anterioridad tendrían que ser resueltas en los términos de los artículos transitorios del propio Decreto de reformas.

2.- Por lo que se refiere a la fracción IV, es preciso señalar que antes de las reformas al artículo 27 constitucional prohibía a las sociedades mercantiles por acciones, poseer y explotar tierras en actividades agrícolas, pecuarias y forestales. Las modificaciones a las fracciones IV terminan con esta prohibición y permite que estas sociedades puedan poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

En esta misma fracción, se señala la cantidad de tierras que pueden poseer las sociedades, el número de socios y la estructura de capital. Determina claramente que ningún socio podrá poseer, en forma proporcional, una extensión de tierra que exceda los límites de la pequeña propiedad, así como también, que ninguna persona podrá poseer partes del capital en diversas sociedades que sumadas, excedan estos mismos límites.

De igual forma se fijan las condiciones de la participación de capital extranjero en estas sociedades, buscando salvaguardar el interés nacional en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, toda vez que éstas constituyen actividades estratégicas prioritarias en los proyectos de desarrollo nacional.

La prohibición para que las sociedades por acciones pudieran poseer tierras, contenida hasta antes de la reforma en el artículo 27, se basaba en que diez años antes, no se podía saber quienes eran los dueños del capital en una sociedad por acciones, ya que existía el anonimato en cuanto a los propietarios de las acciones de las sociedades; lo que podía originar que algunos inversionistas, amparados en este anonimato acumularán pequeñas propiedades que sumadas constituían latifundios.

Mantener la prohibición que estaba contenida en el artículo 27 constitucional, una vez que ya no existían las causas que le dieron origen, significaba privar al país de una de las posibilidades para avanzar en la modernización agropecuaria; cerrar una vía para incrementar la producción de alimentos para el pueblo, y privar a los campesinos de una forma de acceso al capital, indispensable en las condiciones modernas a la producción.

3.- La reforma elimina una parte del primer párrafo de la fracción VI, donde se señalaba que tenían derecho a poseer tierras la corporaciones y asociaciones mencionadas en las fracciones III, IV y V, así como las comunidades y los núcleos agrarios que hayan sido dotados; y que además de ellos, ninguna otra corporación o asociación podría poseer tierras.

La reforma a esta fracción se realizó para evitar que su contenido sea contradictorio con las modificaciones al párrafo tercero y a la fracción VII, donde se asienta con claridad la existencia de la propiedad ejidal y comunal de la tierra.

4.- En las reformas a esta fracción VII, se incluyen los elementos más importantes en la tarea histórica que se ha propuesto realizar el estado mexicano: transformar las relaciones sociales y productivas en el campo, para incorporarlo a las formas y ritmos del desarrollo nacional. Con el objetivo de avanzar en la búsqueda de la justicia y la libertad para los campesinos de México.

Las modificaciones se refiere a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos.

En el primer párrafo, se incluye el reconocimiento, a nivel constitucional, de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, con lo que se termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las leyes agrarias, civiles y mercantiles. Con este reconocimiento, los ejidos y comunidades podrán realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes, tales como poseer bienes, contratar, asociarse, contraer obligaciones, ser sujetos de crédito, etc. en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral.

También se incluye el reconocimiento al derecho que tienen los ejidos y comunidades a poseer tierras, tanto aquellas que sean destinadas por los núcleos agrarios a los asentamientos humanos, como las que sean dedicadas a las actividades productivas. Junto con este reconocimiento, se menciona la protección que la Ley brindará a la propiedad ejidal y comunal sobre su tierra.

Este reconocimiento crea las bases legales para terminar definitivamente con los despojos a la tierra de los ejidos y comunidades, realizados en muchos casos al amparo de la indefinición de linderos, de imprecisiones jurídicas, de la impunidad que en muchas ocasiones tenían aquellos que cometían los atropellos, y de la propia inseguridad de los núcleos agrarios acerca del derecho que tenían a defender su tierra mediante el ejercicio de la ley.

En ejercicio de lo señalado en el párrafo primero del mismo artículo 27 constitucional, que señala que las tierras y aguas corresponden originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; la reforma brinda seguridad jurídica plena a la propiedad ejidal y comunal sobre la tierra, en las mismas condiciones que la propiedad de cualquier persona física o moral sobre sus bienes, sin más limitaciones para el ejercicio del derecho de propiedad, que las señaladas en la ley.

Esto brindará seguridad a las inversiones productivas y a las de beneficio social, que realicen los ejidos y comunidades sobre sus tierras, sin la desconfianza de que se realizan sobre terrenos, de los cuales pudieran ser despojados en algún momento o circunstancia.

El párrafo segundo, se refiere al derecho que asiste a los grupos indígenas para mantener su integridad territorial, que significa además, la posibilidad el mantenimiento de su cultura y de su identidad, las cuales, se han desarrollado y existen en un cierto territorio. La declaración de que la Ley protegerá la integridad de sus tierras, significa para los grupos indígenas un elemento fundamental para el ejercicio de su derecho a la existencia, y significa para la nación, el reconocimiento a sus orígenes y a su historia.

Los párrafos tercero y cuarto contienen las reformas a las bases constitutivas del ejido y a los derechos individuales de los ejidatarios. En estos párrafos se reconoce la existencia histórica del ejido como forma de vida de la mayoría de los campesinos de México, y se dejan claramente sentadas las bases jurídicas que garantizan su permanencia. En estos párrafos se expresa la decisión del pueblo de México acerca de que el ejido permanece, porque forma parte de nuestra historia y porque así lo quieren los campesinos.

En el párrafo tercero, se abordan los principios legales que regirán las tierras destinadas al asentamiento humano y las tierras, bosques y aguas de uso común. En este párrafo se menciona que la Ley protegerá las tierras en las que se asienta la zona urbana del ejido, y que regulará las formas en las cuales los ejidatarios podrán aprovechar y utilizar las tierras, bosques y aguas de uso común. También señala el compromiso de la nación, para llevar a cabo acciones que busquen elevar el nivel de vida de los núcleos de población ejidales.

En el párrafo cuarto se establecen las reglas para el uso de los recursos productivos de los ejidos y de las comunidades, y se señalan los derechos individuales de los ejidatarios respecto a sus parcelas.

En las primeras líneas, se reconoce en forma explícita, que será la voluntad de los ejidatarios y comuneros la que decida las formas y condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos, y que las decisiones que tomen serán respetadas. Esto significa el reconocimiento de la sociedad a la capacidad que tienen los ejidatarios y comuneros para decidir sobre sus recursos productivos, sin que nadie pueda hacerlo en su nombre, bajo ningún argumento.

Este hecho histórico significa el reconocimiento social a la plena personalidad jurídica de los ejidatarios y comuneros para decidir por ellos mismos su destino. Significa además, un gran paso en la consecución de la libertad para los hombres del campo, en la medida que la libertad significa, antes que otra cosa, el respeto de la sociedad para que cada uno de sus miembros ejercite su voluntad, sobre los asuntos que le conciernen, sin que se le coarte o se le limite.

Sobre estas bases, en el párrafo cuarto se señala que la Ley se limitará a regular las decisiones que tomen los comuneros sobre su tierra, así como la de cada ejidatario sobre su parcela. En seguida se señalan los casos en que podrán ejercer su voluntad con pleno derecho. La Ley establecerá los procedimientos que deberán seguirse para ejercer estos derechos.

Ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si, con el Estado o con terceros, para el aprovechamiento de sus recursos productivos. Es decir, que cada ejidatario o comunero tendrá derecho a decidir los casos y las formas en las que desean o les conviene asociarse con otros ejidatarios, con otros comuneros o con cualquier otra persona o sociedad, sin que tengan que ser autorizados para ejercer estos derechos, limitándose a seguir los procedimientos y cumplir los requisitos que la Ley reglamentaria señale.

Sobre la misma base del ejercicio de la voluntad de ejidatarios y comuneros, se señala en este cuarto párrafo, que tienen el derecho de otorgar el uso de sus tierras, es decir, que tienen el derecho de otorgar el uso de sus tierras, es decir, de autorizar a otros para que las exploten, las usen o las

trabajen, mediante contratos de renta o de participación en los beneficios de la explotación, sin que esto sea objeto de sanción o castigo, también serán establecidos en la Ley reglamentaria.

En otro sentido, el establecimiento de estos derechos libera a los ejidatarios y comuneros de la obligación de trabajar personalmente la tierra y de la prohibición de contratar trabajo asalariado. Asimismo, representa la posibilidad de que los trabajadores agrícolas que presten sus servicios en las tierras ejidales y comunales, sean reconocidos plenamente en sus derechos laborales, como cualquier otro trabajador del país.

En este mismo párrafo, se señala que el ejidatario podrá transmitir sus derechos parcelarios a otro miembro del núcleo de población, con lo cual se crean las posibilidades legales de que los ejidatarios puedan incrementar el tamaño de su parcela, a través de adquirir los derechos parcelarios de otros ejidatarios; así como también la posibilidad de que el ejidatario que no quiera seguir explotando su parcela, pueda ceder los derechos sobre ella. Sin que quiénes adquieran o cedan los derechos parcelarios, sean sancionados con la pérdida de sus tierras o de sus derechos, como sucedía antes de la reforma.

Con esto se termina una época, en que la ley obligaba al ejidatario a que lo siguiera siendo, aún en contra de su voluntad, ya que si no trabajaba personalmente la tierra, se exponía a perder la parcela sin obtener nada a cambio. Y de igual manera, se impedía que el ejidatario pudiera aumentar el tamaño de su parcela y así incrementar el nivel de vida de su familia, ya que si lo hacía, se exponía a perder lo adquirido e incluso a ser privado de sus derechos.

Estas limitaciones al ejercicio de los derechos sobre parcela, influían para que no se realizarán inversiones productivas importantes en la parcela ejidal, ya que la única manera de recuperar la inversión, era el trabajo personal sobre las tierras, y si alguna circunstancia lo dificultaba o lo impedía, no había ninguna forma legal para recuperar la inversión realizada, ya que la renta y la venta de los derechos sobre la parcela estaban prohibidos.

Claro está que la renta y venta de parcelas se realizaban al margen de la Ley, pero esto originaba inseguridad para los que rentaban, vendían o compraban parcelas, ya que tenía que hacerse en secreto, sin que las autoridades se enteraran oficialmente de la existencia de estos actos; lo que implicaba que aquellos que rentaban o vendían su parcela nunca recibían lo justo, además de tener que entregar diversas cantidades de dinero para mantener en secreto la operación realizada.

Con la reforma, se termina este rezago histórico y se reivindica el libre y pleno ejercicio del derecho del ejidatario sobre su parcela, sin más limitaciones que los procedimientos y requisitos que marque la Ley reglamentaria en cuanto a los procedimientos, requisitos y límites al tamaño de la parcela ejidal.

En las últimas líneas de este párrafo cuarto, se restablece un derecho más para el ejidatario, el de adquirir el dominio sobre su parcela convirtiéndola en pequeña propiedad, sujeto a que sea la asamblea ejidal la que otorgue este derecho al ejidatario.

El ejercicio de este derecho, está condicionado a la voluntad del ejido, por que es a éste el que posee, de inicio, el dominio y por tanto la propiedad sobre todas las tierras productivas y por tanto la propiedad sobre todas las tierras productivas ejidales. De tal manera que cada ejidatario sólo podrá ejercer este derecho si la asamblea ejidal se lo ha otorgado.

Planteado de otra manera: al poseer los núcleos ejidales del dominio sobre todas las tierras productivas del ejido, puede transmitirlo al ejidatario para que lo ejerza sobre su parcela, separándola de las tierras ejidales y convirtiéndola en pequeña propiedad.

La Ley reglamentaria fijará los requisitos y procedimientos mediante las cuales la asamblea ejidal podrá otorgar este derecho al ejidatario, sobre lo cual, el C. Presidente de la República, ha planteado que sea un la asamblea del ejido, mediante el voto de las dos terceras partes de los ejidatarios.

Como resultado del contenido del cuarto párrafo de esta fracción, en relación a la transmisión de derechos parcelarios, el quinto párrafo señala que dentro de cada ejido, ningún ejidatario podrá poseer más del 5% del total de las tierras ejidales, con lo cual, a pesar de que haya transmisión de derechos parcelarios, el número mínimo de ejidatarios en un ejido no podrá ser inferior a 20.

En este mismo quinto párrafo se señalan los límites a los que deberá sujetarse la propiedad territorial de cada uno de los ejidatarios, la cual no podrá exceder los límites marcados en la fracción XV en relación con la pequeña propiedad, con lo cual se mantiene el principio jurídico de igualdad de derechos individuales, entre ejidatarios y pequeños propietarios, en torno a la capacidad jurídica para poseer tierras.

El sexto párrafo se refiere a los órganos de decisión y de representación en ejidos y comunidades. Siguiendo el mismo principio de igualdad jurídica, se menciona que será la asamblea general el órgano supremo del ejido o de la comunidad, tal como sucede en todas las demás personas morales, es decir en cualquier sociedad civil o mercantil. Esto significa que la asamblea general del ejido o de la comunidad será la máxima autoridad y tendrá soberanía para decidir sobre todos los asuntos del ejido o de la comunidad, siempre y cuando se respete lo señalado por las leyes reglamentarias.

En este mismo párrafo se señala la existencia y las funciones del comisariado ejidal o de bienes comunales, asignándoles las funciones de representación del núcleo y de ejecutores de las decisiones o resoluciones de las asambleas.

El último párrafo de esta fracción refuerza el derecho a la existencia de los núcleos de población ejidales y comunales, ya que prevé que la Ley reglamentaria fijará los términos en los cuales se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que hayan sido privados de ellas, bajo alguna circunstancia.

5. No sufre ninguna modificación la fracción VIII, donde se declaran sin efecto jurídico, diversas enajenaciones, concesiones, apeos y deslindes de tierras, efectuadas en las distintas fechas y circunstancias que se detallan en la propia fracción. Con esto se busca proteger los derechos de algunos pueblos y núcleos de población que fueron privados de sus tierras en las fechas y circunstancias descritas.

Tampoco se modifica el contenido de la fracción IX, que se refiere a las circunstancias en las cuales se podrá declarar sin efecto jurídico las divisiones o repartos que se realicen en algún núcleo de población, y en los cuales haya habido errores o vicios, se busca proteger el derecho de algunos ejidatarios o vecinos, contra actos que se hayan realizado aparentemente en forma legal, pero en los cuales se hayan violado sus derechos.

Al reformarse el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, dando fin al reparto agrario, se hace necesario derogar las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, donde se detallaban los procedimientos y las instancias para llevar a cabo el reparto de tierras. La derogación de estas fracciones tendrá importantes repercusiones en los procedimientos agrarios que se encontraban vigentes, por lo que se hace necesario ampliar la explicación al respecto.

La derogación de la fracción X, es una consecuencia directa de las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27, en las cuales se considera terminado el reparto agrario. Con ello se da fin a la obligación del estado, de proporcionar tierras a todos los núcleos agrarios que carecieran de ellas y que las solicitaran.¹¹

Al derogarse la fracción XI, desaparecen las bases jurídicas que sustentaron la creación y las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comisariados Ejidales y los comités Particulares Ejecutivos.

¹¹ García Rivera Isaías. Nuevo Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1997. pág. 45.

Esto no significa que estas instituciones vayan a desaparecer, ya que en los artículos transitorios se menciona que continuarán existiendo y desarrollando sus funciones, en todo aquello que no se oponga a las modificaciones aprobadas y en tanto no entre en vigor la nueva Ley reglamentaria

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, además de continuar con el trámite de los expedientes de solicitudes de tierras, seguirá desempeñando las funciones que le sean asignadas por el Poder Ejecutivo Federal en torno a la capacitación y la Organización de los Campesinos, y en la procuración e la justicia agraria.

La derogación de las fracciones XII y XIII, está relacionada con el fin del reparto agrario, ya que en ellas se detallaban los procedimientos y las instancias que participaban en ese proceso.

En el texto de la fracción XIV se señalaban los derechos de los pequeños propietarios respecto a la afectación de sus tierras para llevar a cabo el reparto agrario y se establecían los certificados de inafectabilidad. Al terminarse el reparto agrario, las disposiciones contenidas en esta fracción dejan de tener sentido, por lo cual se deroga. Con esto desaparecen los certificados de inafectabilidad, ya que en las nuevas circunstancias jurídicas no cumplen ninguna función.

En la fracción XV, se suprime el primer párrafo del texto que estaba vigente, que se refería al reparto agrario y en su lugar se incluye la prohibición explícita, a nivel constitucional, en relación con la extensión de tierra, propiedad de un sólo individuo, que rebase los límites señalados en esta misma las pequeñas propiedades deberían estar en explotación.

Estas modificaciones son consecuencia de las modificaciones al párrafo tercero y demás fracciones del artículo 27, que ya ha sido comentada anteriormente.

Otras modificaciones realizadas en el texto de esta fracción con el fin de actualizarla, son las siguientes: Para los efectos de equivalencias entre clases distintas de tierras, se agrega la equivalencia en terrenos de bosque, con lo cual, la pequeña propiedad podrá ser también de carácter forestal. En el párrafo tercero de esta fracción, en lugar del cultivo del cocotero señalado en el texto que estaba vigente, se menciona ahora el cultivo de la palma, y se agregan dos nuevos cultivos: el agave y el nopal.

El último párrafo de esta fracción, se refiere a las condiciones en las cuales se podrá cambiar el uso de las tierras de las pequeñas propiedades ganaderas para destinarlas a usos agrícolas. Dejando claramente especificado, que en ningún caso, los límites de la pequeña propiedad podrán exceder los límites señalados en los párrafos segundo y tercero de esta misma fracción.

6.- En relación con la fracción XVI que se derogó, es preciso mencionar, que en esta fracción se detallaban diversos procedimientos relacionados con el reparto agrario, y al haber terminado este, como consecuencia de la reforma, deja de tener sentido.

7.- Respecto de la reforma a la fracción XVII, es preciso señalar que en contenido de ésta, se fijan los procedimientos que garantizan que ningún ejidatario ni pequeño propietario excederán los límites de extensión que marca la Ley. Con lo cual se garantiza que la reforma al artículo 27 constitucional no permitirá la formación de latifundios o la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

En ella se señala que cuando las autoridades competentes detecten violaciones a los límites marcados a la propiedad ejidal o a la pequeña propiedad, notificarán a los infractores, los cuales tendrán el plazo de un año para fraccionar la propiedad y vender los excedentes. Si esto no se lleva a cabo en el plazo señalado, lo hará el Estado mediante la subasta pública de los excedentes.

El último párrafo de esta fracción se destina a la protección de la familia campesina, garantizando que no quedará en el desamparo, cuando por malos negocios o por cualquier circunstancia el jefe de familia pierda sus bienes.

8.- Por lo que se refiere a la modificación de la fracción XIX, éstas se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla. Destaca en primer lugar la declaración de que todas las cuestiones relacionadas con los límites o con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, será de carácter federal, lo que significa que habrá una misma legislación para todo el país, que regirá los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, independientemente de que estos se encuentren situados en distintos estados o municipios del territorio nacional.

En este mismo párrafo se señala que se crearán los tribunales agrarios, encargados de administrar la justicia agraria, los que serán dotados de autonomía frente al poder ejecutivo, y de plena jurisdicción para resolver sobre los asuntos de su competencia.

Estas características de autonomía y plena jurisdicción que la reforma otorga a los tribunales agrarios, significa la garantía de que la justicia agraria será impartida y administrada con base únicamente en lo que la Ley señale, sin que se antepongan criterios de carácter político o económico.¹²

Con la creación de los tribunales agrarios, se diferencian claramente las funciones del poder ejecutivo y las del poder judicial en el terreno de la justicia agraria, a diferencia de la legislación que estaba vigente, en la cual, en algunos casos el poder ejecutivo resultaba ser juez y parte en la resolución de los asuntos agrarios.

Con la reforma se constituye a nivel constitucional, un órgano especial para la procuración de la justicia agraria, con lo cual queda de manifiesto la

¹² García Rivera Isaías. ob. cit. Pág. 134.

preocupación del Estado mexicano en la búsqueda de justicia para los hombres del campo.

9.- Finalmente, respecto de los artículos transitorios, estos se refieren a las condiciones en las cuales entrará en vigor la reforma al artículo 27 constitucional, una vez que ha sido aprobada por el H. Congreso de la Unión.

En el artículo tercero transitorio se aclara que todos los expedientes relativos a las solicitudes de tierra que no hayan sido resueltos, serán atendidos por las instancias y bajo las leyes vigentes a la fecha en que entró en vigor la reforma, es decir, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria que se encuentra vigente.

Lo que significa que estos expedientes seguirán los mismos trámites que hasta el momento, con la única diferencia de que una vez que hayan sido creados los Tribunales Agrarios, serán estos los encargados de dictar la resolución definitiva de los expedientes. Con esto se respeta el principio de que a ninguna ley se le dará aplicación retroactiva.

1.3.3.1 Análisis Crítico respecto del juicio de amparo promovido en contra de resoluciones en materia agraria y del juicio de amparo en materia agraria.

En el régimen agrario actual es imprescindible referirnos al juicio de amparo, toda vez que de una parte existe la posibilidad de que los núcleos agrarios o campesinos acudan por esta vía en defensa de sus tierras y aguas sobre las que reclamen algún derecho y por la otra el mismo derecho para los propietarios o poseedores de tierras incluidas como afectables en resoluciones agrarias y que por considerarlas inafectables impugnen por medio del juicio de garantías estos fallos.

1.3.3.2 Juicio de amparo promovido por propietarios o poseedores de derecho civil afectados por resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas.

Por ello, es necesario mencionar que ni la Ley de 6 d enero de 1915 ni el artículo 27 de la Constitución de 1917, contenían ninguna prohibición respecto a la procedencia del juicio de amparo contra dichos actos, situación que perduró hasta 1932.

En esta fecha entraron en vigor las reformas a la ley de 6 de enero de 1915, elevadas a rango constitucional, mediante las cuales se proscribió todo medio de control jurisdiccional sobre las resoluciones agrarias, mismas que no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni por el extraordinario de amparo. Llegando incluso al extremo en el artículo primero transitorio del decreto respectivo de invalidar las ejecutorias de amparo que hubieren concedido el amparo a los propietarios afectados y que estuvieran pendientes de ejecución, únicamente respetándose las que ya se hubieren ejecutado.¹³

Posteriormente en 1934, se modificó el artículo 27 constitucional derogándose la ley de 6 de enero de 1915, pero reiterándose la proscripción del juicio de amparo contra las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas.

Sin embargo, años más tarde, en 1947 se agregó a la fracción XIV del artículo 27 constitucional el párrafo tercero, de acuerdo al cual los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, tienen la facultad de promover el juicio de amparo contra las afectaciones agrarias ilegales de sus tierras o aguas.

¹³ Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Themis. México, 1989, p. 208.

De lo anterior, se advierte que de 1915 a 1932, en que los propietarios afectados por resoluciones agrarias pudieron promover el juicio de amparo, se afectó la reforma agraria. De 1932 a 1946, en que se proscribió de manera absoluta el juicio de amparo contra las referidas resoluciones, se cometieron injusticias en contra de los poseedores o propietarios afectados y que emplearan medios no legales para aliviar esta situación, toda vez que durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se estableció una Oficina de Quejas, en la que a través de procedimientos sin ningún fundamento legal se dejarán sin efectos resoluciones rotatorias. Finalmente, al instituirse el juicio de amparo para los pequeños propietarios indebidamente afectados.

Lo anterior, ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una amplia labor interpretativa, en la que sobresalen entre otros criterios, el relativo al certificado de inafectabilidad, que para que produzca el efecto de legitimar a su titular en el ejercicio de la acción de amparo debe ser anterior a la fecha de presentación de la demanda de garantías; la homologación del certificado de inafectabilidad, las declaratorias de pequeña propiedad y los reconocimientos de inafectabilidad hechos por la autoridad agraria. Asimismo el criterio de que los poseedores calificados en los términos del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria también están legitimados para promover amparos contra las resoluciones agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas que afecten a sus propiedades. Finalmente resalta, el criterio sostenido, respecto de los mandamientos de gobernadores, solamente se reconoce legitimación para promover el amparo a los afectados que cuenten con certificado de inafectabilidad, con lo cual implícitamente quedan descartados de esta posibilidad los poseedores calificados, quienes tendrán que esperar a que se emita la resolución definitiva para poder reclamar en el amparo, la afectación ilegal de sus predios.

1.3.3.3 El juicio de amparo en materia agraria

Hasta antes de 1963, los campesinos habían tenido escasa participación en los juicios de amparo, en los que eran emplazados como terceros perjudicados, además de las deficientes demandas de amparo presentadas, ocasionaban que el amparo en vez de beneficiarlos, consolidaba injusticias, sin posibilidad de reparación.

Por lo anterior, en 1959, el Presidente López Mateos presentó una iniciativa de adición al artículo 107, fracción II de la Constitución, con la cual se instituyó el denominado “amparo en materia agraria”, dicha iniciativa consistió en imponer a los jueces la obligación de suplir la deficiencia de la queja en los juicios de amparo, cuyos actos reclamados tuvieran por consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, y en proscribir, en esos mismos juicios, la caducidad de la instancia, el sobreseimiento por inactividad procesal y el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

Como consecuencia de lo anterior, se modificó la Ley de Amparo con las reformas con que se reglamentó esa nueva disposición constitucional, mismas que en principio quedaron diseminadas dentro de las instituciones jurídicas de la ley, que resultaron modificadas; sin embargo, posteriormente se adicionaron 20 artículos, en los que estructuró un nuevo procedimiento accesible a los campesinos, que en su conjunto integraron el amparo en materia agraria.

Entre los aspectos que sobresalen, además de los ya indicados en la reforma constitucional, sobresalen:

- ♦ **Los titulares de la acción de amparo en materia agraria**, pueden ser personas colectivas o personas físicas: En el primer caso, los ejidos, núcleos de población que de hecho o por

derecho guarden el estado comunal, y núcleos de población solicitantes de restitución, dotación o ampliación de ejidos y de creación de nuevos centros de población. En el segundo caso, los ejidatarios, comuneros y aspirantes a ejidatarios o comuneros.

- ◆ **Bienes jurídicos tutelados por el amparo en materia agraria**, estos pueden ser propiedad, posesión y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes; otros derechos agrarios; pretensión de derechos que hayan demandado ante las autoridades los aspirantes a ejidatarios o comuneros; posible anulación por la sentencia de amparo de derechos agrarios adquiridos.

CAPITULO II MARCO CONCEPTUAL

Al hacer referencia al cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, resulta necesario precisar algunas breves notas referentes al juicio de amparo, que como todo proceso comprende un objeto específico que debe lograrse con la resolución que llegue a dictarse, la cual comprende la finalidad de restituir al demandante de garantías en el pleno goce de la garantía que le haya sido violada, según lo que previsto en el artículo 80 de la Ley de Amparo. Por tanto la finalidad del juicio de amparo es la preservación del estado de derecho, dando vigencia al orden constitucional, salvaguardando el interés jurídico.

Por otra parte, hemos de señalar que los juicios son procesos que persiguen el conocimiento, tramitación y fallo de una causa por un juez, implicando una contienda judicial entre partes que normalmente termina por sentencia que declara la existencia de un derecho a su titular.

Cipriano Gómez Lara señala que la jurisdicción es: “Una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”¹⁴

De esta manera, las pretensiones, propósitos o aspiraciones deducidas por las partes pueden ser de carácter:

- a) Sustantivo o,
- b) Adjetivo o procesal

Por consiguiente la materia del juicio de amparo puede ser, por una parte la solución de la controversia de fondo como consecuencia de la violación de una garantía constitucional, o de algún derecho de carácter procesal surgido en el propio juicio de amparo.

¹⁴ Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1974, 1a, edición. Pág. 101.

Son precisamente estas controversias de carácter intraprocesal las que fundamentalmente motivan la existencia de incidentes en el juicio. En efecto, no por el hecho de ser problemas de carácter procedimental o adjetivo dejan de ser trascendentes y se trata de verdaderas contiendas que deben ser resueltas mediante un procedimiento seguido en forma de juicio que concluye con la emisión de una resolución.

Excepcionalmente el esclarecimiento o definición de algún aspecto de fondo, puede ser materia de un incidente, por ejemplo en el juicio de amparo, la determinación y liquidación de prestaciones derivadas de una sentencia.

Los incidentes pueden ser considerados como eventuales subprocedimientos, aunque esencialmente se dan en forma de juicio, se da dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal.

La anterior explicación tiene relación con el cumplimiento sustituto, el cual se tramita en forma incidental y sobre el que es pertinente señalar que su objetivo es dar una solución ágil al cumplimiento de las sentencias de amparo.

Sin embargo, cuando existen razones de interés social o estatal que posiblemente aconsejen razonablemente una ejecución sustituta y el quejoso no opte por ella sino que se empecine en que la sentencia se cumpla en sus términos. Ante este cuestionamiento, existe cada día una corriente de mayor influencia, en el sentido de recomendar que sería conveniente que el juez o tribunal de manera informada y fundada pudiera decidir que el asunto se resuelva por la vía de la sustitución y así evitar dilaciones en el cumplimiento de las sentencias.

Fue esa la razón que motivó la reforma del artículo 107, fracción XVI, párrafo segundo constitucional, para quedar como sigue:

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

II.1 Cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo

Con las reformas aludidas, la Suprema Corte de Justicia podrá bajo las condiciones referidas, disponer que la sentencia se ejecute a través del cumplimiento sustituto aún sin el consenso del quejoso.

Consideramos que aún antes de la reforma y con base en el marco normativo que regía, resulta opinable que era factible para el juez decidir de oficio el cumplimiento sustituto en casos especiales. Para sostener este criterio, ponemos de ejemplo, el que la autoridad hubiera derruido un inmueble y que durante la tramitación del juicio surgiera una reforma que impidiera reconstruir y restituir de esa manera al quejoso y éste insista en que se le reedifique el bien bajo las condiciones que tenía originalmente.

Es obvio que en ese caso la autoridad responsable no puede cumplir algo a lo que está imposibilitada pues de hacerlo violaría la regulación vigente y es de sobra conocido que nadie está obligado a lo imposible o a tener que actuar en contra del orden jurídico, de conformidad con los principios generales del derecho que recoge en lo conducente el Código Civil Federal en sus artículos 1827, 1828, 1830, 1910, 1928, 1943, 1949, 2104, 2108, 2110, 2112¹⁵. Lo anterior, aunado a la obligación judicial de concluir con la tramitación de los juicios hasta el total cumplimiento de la sentencia en términos del principio que inspira a los artículos 113 y 157 de la Ley de Amparo, lleva a concluir que necesariamente debe darse el pago de la indemnización resultante de los daños y perjuicios causados aunque el quejoso no se acoja y opte por el

¹⁵ Código Civil Federal. Editorial Porrúa. México 2004.

cumplimiento sustituto, ya que es una cuestión de orden público que las sentencias no queden incumplidas y deberá procurarse la conclusión de los juicios haciendo uso de los medios ordinarios o extraordinarios posibles y conducentes.

En este sentido resulta ilustrativo lo que ha considerado sobre el particular y de manera analógica, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al señalar que:

“CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS A LAS, QUEDA A ELECCION DEL OFENDIDO EL RESTABLECIMIENTO DE LA SITUACION ANTERIOR O BIEN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, CONFORME AL NUEVO TEXTO DEL ARTICULO 1915 DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Las tesis con los rubros “CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS A LAS, FORMA DE REPARARLOS”, y “CONSTRUCCIONES, DAÑOS A LAS, SENTENCIAS EN CASOS DE”, constituyen una interpretación del artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, en el que establecía que: “La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios...”, razón por la cual en las tesis de referencia y acorde con el contenido de este precepto, se interpretó que aun cuando el ofendido reclamara el pago de daños que se hubiesen causado a sus bienes, el responsable tendría que ser condenado en primer término a reparar los daños y perjuicios que generó, interpretación que no puede sostenerse de acuerdo con el nuevo texto del artículo 1915 del Código sustantivo, pues conforme a él, al ofendido se le otorga el derecho a elegir para la reparación del daño, el restablecimiento de la situación anterior, o bien el pago de daños y perjuicios; por ese motivo aquél puede elegir del causante del daño a través de la vía judicial cualquiera de las dos opciones, con la única aclaración que si elige el primero de los derechos establecidos por la norma jurídica que se analiza y no es posible que se repare el bien por el deterioro tan grave que haya sufrido, entonces el causante del daño podrá ser condenado al pago de daños y perjuicios.”¹⁶

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación/Época: 8ª./Tomo: IX Marzo/Tesis: I, 3º. C.407 C/Página: 166/ Clave: TC013407 CIV

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito/Fuente: Semanario Judicial de la Federación/Época: 8ª./Tomo: IX Marzo/Tesis: I, 3º. C.407 C/Página: 166/ Clave: TC013407 CIV.

No obstante lo anterior, la opción del cumplimiento sustituto estimamos que 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 al final el pueblo quien pagará como consecuencia de la falta de cumplimiento de ciertas autoridades.

Existe el criterio jurisprudencial que obliga a agotar todos los extremos previstos en el artículo 105 de la Ley de Amparo, antes de que el quejoso pueda optar por el cumplimiento sustituto, criterio que resultaba aplicable antes de las reformas al artículo 105 de la Ley de Amparo, y que según la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito establecía:

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 ésta 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 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 debe 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 ha 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, procede 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 constitutivo del incumplimiento de sentencias de amparo, son únicamente los inconstitucionales, 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

governados 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 puede 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 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 indemnizen 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.¹⁷

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito/Fuente: Semanario Judicial de la Federación/Epoca: 8a./Tomo: XI-Junio/Tesis: I. 3o. A. 112 K/Página: 259/Clave: TC013112AKO.

Por cuanto a la ejecución sustituta de la sentencia y partiendo del marco normativo que regía antes de la reforma constitucional, existe la siguiente tesis que señala:

“SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCION DE. PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS. ACTOS CONSUMADOS DE MODO IRREPARABLE.- Conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo. Ahora bien, el desposeer a la quejosa de un terreno construido, para derribar la construcción y hacer una calle, son actos positivos. Luego de concederse a la quejosa el amparo por haberse encontrado que los actos son inconstitucionales, las cosas en principio se deben restituir al estado que tenían. Ahora bien, si la construcción ya se derribó y si la calle ya se trazó y se puso en servicio público que

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación/Epoca: 8a./Tomo: XI-Junio/Tesis: I. 3o. A. 112 K/Página: 259.

implicaría el cerrar la vía, se tiene que concluir que no por ello es irreparable la situación, pues los actos inconstitucionales son, por ello mismo, ilícitos, y la restitución siempre será posible aunque tome otra forma. La Cuestión está jurídicamente prevista por los principios legales contenidos en el artículo 1915 del Código Civil aplicable en materia federal, conforme al cual cuando alguien cause daño a otro, obrando ilícitamente, debe reparar el daño restableciendo las cosas a la situación anterior a él, y cuando ello no sea posible, con el pago de daños y perjuicios. Así pues, mientras sea posible la reparación mediante el pago de daños y perjuicios, será posible la ejecución de la sentencia de amparo, aunque la suspensión no haya preservado íntegramente su materia, pues aun así quedaría materia para la ejecución. Otra manera de entender las cosas restaría al amparo eficacia como medio protector de los derechos constitucionales de los gobernados, aunque pudiera dejarlo como motivo académico de orgullo jurídico e institucionalmente subdesarrollado. Propiciar las interpretaciones que tienden a conservar la imagen de un atraso político que impide al Poder Ejecutivo asumir la responsabilidad de sus actos ilícitos, y al Poder Judicial reservar la imagen de un atraso político que impide al Poder Ejecutivo asumir la responsabilidad de sus actos ilícitos, y al Poder Judicial 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 democrático de Derecho. Y aun es de verse que, a mayor abundamiento, el texto actual del artículo 106 de la Ley de Amparo (reforma publicada el 7 de enero de 1980) ratificó esa situación que ya estaba contenida, como antes se vio, en el artículo 80, al confirmar y aclarar que el quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, respecto de lo cual el juez resolverá incidentalmente, oyendo a las partes interesadas. Y debe aclararse que tratándose de sentencias de amparo, no resulta aplicable el artículo 1928 del Código Civil Federal, puesto que no se trata de un juicio civil, sino de un juicio de amparo, regido por su propia ley especial, y porque no es lo mismo la responsabilidad que se exige al Estado en otras condiciones, que la que se le puede exigir cuando el juez federal determina en amparo que se han violado los derechos constitucionales de un ciudadano, cuya tutela no se encomienda a los jueces civiles en un juicio civil, sino a los jueces constitucionales. Y una vez más se debe considerar que si la sentencia de amparo se hubiese de estimar únicamente como un título para acudir a un juicio civil a demandar a una persona física previamente (o sea el funcionario en lo personal), se haría del amparo un instrumento ineficiente, romántico y subdesarrollado jurídica y políticamente, inadecuado en un Estado democrático de Derecho, con madurez constitucional. Sólo resta considerar que las causales de improcedencia previstas en

las fracciones IX y XVII del artículo 73 de la Ley de Amparo, relativas a que el acto reclamado se haya consumado de modo irreparable o a que haya dejado de existir el objeto o la materia del juicio, sólo serán aplicables cuando no sea posible el pago de daños y perjuicios, cuestión que en su caso las autoridades responsables deberán alegar y probar cuidadosamente, si desean el sobreseimiento.”¹⁸

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito / Fuente: Semanario Judicial de la Federación / Epoca: 7ª /Volumen: 145-150 / Página 353.

Actualmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, se establecen, dos supuestos en los que opera el cumplimiento sustituto: a) A petición de parte y b) de Oficio, a los cuales nos referiremos a continuación.

I.1.1 A petición de parte

En la reforma constitucional de 1994, a la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, únicamente se establece como requisito para el trámite del cumplimiento sustituto a petición de parte, que la naturaleza del acto lo permita.

En este caso, será la propia autoridad que conoció del juicio quien determine, incidentalmente, la procedencia de dicho cumplimiento, el modo y, en su caso, el monto de la restitución.

En cuanto al cumplimiento sustituto, a petición de parte, el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, prevé:

“Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el Juez de Distrito o tribunal de circuito que haya conocido el amparo, el cumplimiento sustitutivo de la sentencia, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo y cuantía de la restitución”.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación/ Epoca: 7ª /Volumen: 145-150 / Página 353.

En estas condiciones, ni las autoridades responsables ni el tercero perjudicado tienen facultades para solicitar el cumplimiento alternativo. Únicamente el quejoso puede pedirlo cuando exista imposibilidad material o jurídica para lograr la ejecución de la sentencia protectora en amparo.

Sobre este tipo de cumplimiento, se ha emitido la siguiente tesis, que se considera de aplicación analógica a nueva redacción del último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo:

“SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA AL QUEJOSO OPTAR POR SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO. El artículo 105, último párrafo, de la Ley de Amparo establece de modo categórico que: “El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución”, lo que implica necesariamente que el cumplimiento sustituto a través de un incidente de daños y perjuicios se realiza a solicitud expresa del peticionario del amparo y, por ende, salvo el caso de excepción que señala el artículo 107, fracción XVI, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las autoridades responsables ni aún el tercero perjudicado pueden invocar esa disposición para plantear el cumplimiento sustituto.

Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, noviembre de 2001, tesis VIII, 3o. 10K, p. 540.”¹⁹

I.1.1 De oficio

Sobre este tipo de cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, en principio hay que mencionar que desde la reforma constitucional de 1994, que modificó la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, noviembre de 2001, tesis VIII, 3o. 10K, p. 540

Nación para que determine de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, y al quejoso solicitarla ante el órgano que corresponda.

Para la procedencia de la determinación de oficio, se establecieron como requisitos: a) que la naturaleza del acto lo permita; b) que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado, y c) que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Cabe mencionar que las sentencias de amparo son de orden público y en tales circunstancias el objeto de aquéllas que otorgan la protección constitucional al quejoso, es restituirlo en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En tal virtud, el cumplimiento sustituto de las sentencias, debe entenderse como un mecanismo excepcional.

De esta manera el carácter excepcional del cumplimiento sustituto, cuando es determinada de oficio por la máxima instancia judicial de nuestro país, se remitirá el expediente al órgano que haya conocido del amparo, para que éste trámite de manera incidental el modo y el monto en que la sentencia deberá cumplirse de manera excepcional.

El artículo 105, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, al respecto establece:

“Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez 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 proporción mayor 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 que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución...”

De esta forma, el cumplimiento sustituto oficioso sólo puede ser ordenado por el Pleno de nuestro máximo Tribunal, después de haber resuelto:

- a) Que la naturaleza del acto lo permita, es decir cuando la ejecutoria imponga a la autoridad responsable un obligación de hacer, que pueda ser cuantificada, por ejemplo que implique la restitución de un inmueble.
- b) Que haya determinado el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado, y
- c) Que cuando la ejecución de la sentencia protectora afecte gravemente a la sociedad o a terceros “en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso”, lo que significa que a pesar de que la sentencia pueda ejecutarse materialmente, resulta inconveniente hacerlo. Se advierte, pues, que se trata de una cuestión de incompatibilidad con los intereses de la sociedad, no de una imposibilidad material o jurídica para cumplir con la sentencia de amparo.

Al respecto, tenemos que nuestro más Alto Tribunal ha determinado lo siguiente:

SENTENCIAS DE AMPARO. REQUISITOS PARA QUE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ORDENE, DE OFICIO, SU CUMPLIMIENTO. De la interpretación del segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en relación con el cuarto párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, adicionado mediante decreto publicado en el mismo medio de difusión oficial correspondiente al día diecisiete de mayo del año dos mil uno, que reglamenta y determina la vigencia de aquel precepto constitucional en términos del artículo noveno transitorio del decreto de reformas a la Norma Fundamental

referido, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ordenar de oficio la tramitación del cumplimiento sustituto de una ejecutoria de garantías cuando concurren los siguientes requisitos: a) que la naturaleza del acto permita el cumplimiento sustituto; b) que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado; y, c) que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que podría obtener el quejoso con su cumplimiento, requisito éste que implica que aunque la ejecutoria de garantías pueda ejecutarse materialmente, no conviene hacerlo, lo cual no debe confundirse con la imposibilidad material o jurídica para cumplirla, independientemente de lo anterior, como este procedimiento es de tramitación excepcional, los requisitos señalados deben satisfacerse íntegramente para que opere, de oficio, la orden de la Suprema Corte”.²⁰

Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, febrero de 2003, tesis 2a XX/2003, p. 335.

II.2 Procedimiento en el cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo.

Como ya hemos mencionado antes de las reformas de 2001 al artículo 105 de la Ley de Amparo, existía la figura jurídica del incidente de daños y perjuicios tratándose del cumplimiento sustituto de sentencias de amparo, misma que conforme a los antecedentes que narramos en el capítulo precedente, se introdujo en 1980 en la Ley de Amparo, pero en relación a la suspensión de los actos reclamados, cuando el tercero otorga contrafianza para que el acto no se suspenda y se le concede el amparo al quejoso, aquél se obliga mediante la caución a restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sufriera el quejoso, esta disposición legal en cuanto a la suspensión se estableció en el texto original del artículo 136 de la actual Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis.

²⁰Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, febrero de 2003, tesis 2a XX/2003, p. 335.

Más adelante, respecto al cumplimiento de sentencias de amparo, el incidente de daños y perjuicios se introduce con las reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizadas mediante decreto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de mil novecientos ochenta, y en vigor a partir del día siguiente de su publicación, mediante las cuales se le agregó un cuarto párrafo al artículo 106, para quedar como sigue:

“Artículo 106.- En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia o del Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento de la sentencia por vía telegráfica comunicándose también la ejecutoria por oficio. (Reformado posteriormente para quedar con el actual texto vigente que conocemos).

En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria o, en su caso, la orden telegráfica no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior. El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido el juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la ejecutoria”.

Posteriormente, con las reformas a la Ley de Amparo realizadas con el Decreto del veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, y en vigor a partir del dieciocho de marzo siguiente, se cambió el último párrafo del artículo 106 al artículo 105, explicando en la exposición de motivos de esta última reforma lo 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.

El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución”.²¹

Posteriormente, al reformarse el artículo 105 de la Ley de Amparo, sus últimos párrafos quedaron como sigue:

“...Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiere 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 de 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”.

²¹ Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto de reformas a la Ley de Amparo, del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de enero de 1984

Para determinar la procedencia del cumplimiento sustituto es conveniente atender a la exposición de motivos de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de mayo de dos mil uno, ya que fue en éstas en las que se introdujo esta figura jurídica en el cumplimiento de sentencia de amparo.

En dicha exposición de motivos se manifestó lo siguiente:

“...cobra especial relevancia tratándose de las sentencias que recaen en el juicio de amparo, ya que éste constituye el instrumento jurisdiccional fundamental con que cuentan los gobernados para que se respeten sus garantías individuales frente a los actos de autoridad.

Sin embargo, en los últimos años el Poder Judicial de la Federación se ha enfrentado, en algunos casos, con diversos obstáculos jurídicos y materiales que han dificultado lograr que las autoridades responsables acaten, en todos sus términos, las sentencias que conceden la protección de la justicia federal a favor de los particulares. Ello ha ocasionado que diversos procedimientos constitucionales resueltos, no pueden concluirse con la ejecución de la sentencia, provocando desconfianza de los particulares hacia las instituciones federales de impartición de justicia.

En algunos casos se ha advertido que la ejecución de las sentencias de amparo afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso...”²²

De esta manera, encontramos que esta medida incluye el propósito de solucionar algunos problemas que se presentan con motivo de la ejecución de sentencias, para lo cual se propuso la reforma del artículo 105, al que se adicionaron tres párrafos, mediante los cuales se abrió 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, pudieran, a petición del quejoso, darse por cumplidas, o bien determinarse de oficio el cumplimiento sustituto,

²² Exposición de motivos del Decreto de reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de de 2001.

cuando acreditado el incumplimiento de la sentencia o la repetición del acto reclamado, su ejecución pudiera ocasionar un mayor daño a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso

Así tenemos que ambos casos el juez en la vía incidental, podrá determinar el modo y cuantía de la restitución.

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 produjo en 1980, se trataba de regularizar este sistema, con el cual se afirma la fuerza legal de la cosa juzgada.

De la lectura de los motivos expuestos se advierte con claridad que la razón para introducir el cumplimiento sustituto de las 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 permanecieran incumplidas, se le otorgó 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 (la cual quedó transcrita párrafos atrás), en la cual se menciona que cuando el interesado solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el juez de Distrito señalará el monto de los mismos.

Por consiguiente, de lo antes expuesto se desprende que el incidente de cumplimiento sustituto 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.

No obstante lo anterior y de acuerdo con la explicación anterior y dado que la Ley de Amparo no contiene disposiciones para la tramitación de los incidentes, se debe acudir supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles para su tramitación y substanciación.

A continuación, describiremos este procedimiento a partir de que se dicta la sentencia protectora de las garantías violadas y que implica la restitución de un bien inmueble. Cabe señalar que al ser el cumplimiento sustituto, un procedimiento de carácter incidental, no existen reglas para su trámite en la Ley de Amparo, por lo que es preciso acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2º de dicha ley, que al respecto dispone: "...A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

INCIDENTE INNOMINADO EN EL AMPARO. PARA EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El artículo 2o., último párrafo, de la Ley de Amparo regula la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para el caso de la falta de disposición expresa. Por otra parte, el numeral 151 de la ley señalada en primer término, establece las reglas que deben observarse para el ofrecimiento de la prueba pericial dentro del juicio de amparo. Por tanto, si dicho artículo regula, de manera destacada, el ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo, e incluso, la valoración de la prueba pericial, únicamente dentro del juicio de amparo, en un orden lógico puede inferirse que dichas reglas no pueden ser aplicadas para el incidente innominado que se tramita respecto del cumplimiento de una sentencia de amparo, dado que, éste no tiene por objeto determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino hacer cumplir la decisión

adoptada por el órgano jurisdiccional federal. Atento a lo anterior, ante la falta de reglamentación de la prueba pericial en la Ley de Amparo con relación a los incidentes innominados, lo conducente es acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 130/2004. Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 28 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez. Secretaria: Marcia Nava Aguilar.

Nota: Por ejecutoria de fecha 14 de febrero de 2007, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 201/2006-SS en que participó el presente criterio.”²³

II.2.1 La Sentencia que concede el amparo y protección de la justicia federal.

Con posterioridad a que se dicte la sentencia de amparo que concede la protección de la justicia federal y que haya causado ejecutoria, la autoridad responsable puede actuar en diferentes formas, como son las siguientes:

1) Emitiendo un nuevo acto diverso al reclamado, en el que los motivos que lo informen sean diversos; o bien, sean distintas supuestas las violaciones de aquellas que fueron invocadas para conceder el amparo.

²³ Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Abril de 2005. Tesis: I.5o.A.5 K. Página: 1415

En el caso de darse este supuesto, lo procedente será promover un nuevo juicio de garantías.

En este sentido tiene aplicación la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito que dice lo siguiente:

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO EN LA QUE SE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE MANERA LISA Y LLANA, SI EN ESTA NUEVA RESOLUCIÓN LA AUTORIDAD RESPONSABLE DECLARA INSUBSISTENTE EL ACTO RECLAMADO Y CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN DICTA NUEVO AUTO DE FORMAL PRISIÓN, CAMBIANDO LA CLASIFICACIÓN DEL DELITO. La fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo establece que es improcedente el juicio de garantías en contra de aquellas resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas. Ahora bien, si en un juicio de garantías promovido contra el auto de formal prisión se concedió la protección constitucional de manera lisa y llana, esto es, para que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y decretara en favor del quejoso el auto de libertad por falta de elementos para procesar, es evidente que una vez que el Juez responsable declara insubsistente el acto reclamado, con ello da cumplimiento a la ejecutoria de garantías, pues el amparo se concedió para tal fin; por otra parte, si una vez realizada tal declaración, en uso de las facultades que le atribuye el artículo 301 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, la autoridad responsable emite un nuevo auto de formal prisión con base en los mismos hechos y medios de prueba, pero invoca diferentes fundamentos y motivaciones, en virtud de haber cambiado la clasificación del delito por el cual se ejerció acción penal, tal acto no está vinculado con el juicio de garantías en el que se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión y, por tanto, no corresponde al cumplimiento del fallo protector, sino al ejercicio de su respectiva jurisdicción; en consecuencia, no procede sobreseer en el juicio constitucional, ya que la legalidad del nuevo acto no puede ser analizada mediante el recurso de queja previsto en la fracción IV del artículo 95 de la Ley de Amparo, pues lo que procede es la interposición del recurso adecuado dentro del procedimiento natural o, en su caso, la promoción de un nuevo juicio de garantías.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 157/2003. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Juan Manuel Morán Rodríguez.

No. Registro: 182,250. Tesis aislada. Materia(s): Penal. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIX, Febrero de 2004. Tesis: XX.2o.32 P. Página: 982.”²⁴

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 1732, tesis I.6o.P.49 P, de rubro: "AUTO DE FORMAL PRISIÓN, AMPARO CONCEDIDO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL. PROCEDE NUEVO JUICIO DE GARANTÍAS CONTRA POSTERIOR AUTO DE FORMAL PRISIÓN, NO ASÍ EL RECURSO DE QUEJA, TODA VEZ QUE EL JUEZ RESPONSABLE ASUME PLENA JURISDICCIÓN Y LA NUEVA RESOLUCIÓN CONSTITUYE DIVERSO ACTO DE AUTORIDAD."

Nota: Sobre el tema tratado, la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 12/2003-PS, de la que derivó la tesis 1a./J. 22/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 250, con el rubro: "AUTO DE FORMAL PRISIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE LO DECIDE DICTADA EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA QUE CONCEDE EL AMPARO POR CARECER DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, ES IMPUGNABLE MEDIANTE UN NUEVO JUICIO DE GARANTÍAS."

2) Cumpliendo de manera íntegra con lo mandado en la sentencia.

De ser así, concluye la tramitación del juicio y procede su archivo, en términos de lo que disponen los artículo 113 y 157 de la Ley de Amparo.

Sin embargo, puede ocurrir que la autoridad repita a través de un nuevo acto la misma violación que le daría pauta al incidente de repetición del acto reclamado, previsto en el artículo 108 de la Ley de Amparo.

3) Cumpliendo con la sentencia, pero incurriendo en algún exceso o defecto en la ejecución.

²⁴Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIX, Febrero de 2004. Tesis: XX.2o.32 P. Página: 982.

En ese caso, lo procedente es el recurso de queja, previsto en el artículo 95, fracción IV de la Ley de Amparo.

4) Absteniéndose en forma absoluta de cumplir con lo ordenado en la sentencia.

De darse este supuesto, lo procedente es tramitar el incidente de incumplimiento o procedimiento para la ejecución, conforme a lo previsto en los artículos 104 al 107 de la Ley de Amparo.

En los dos últimos incisos y atendiendo al desacato de la autoridad responsable, es preciso que los quejosos demanden la intervención del Estado para que incluso a través del uso de la fuerza pública se impugne el sentido de la resolución, como menciona el tratadista Cipriano Gómez Lara²⁵:

Si se logra la ejecución, con ello se habrá satisfecho el derecho y la pretensión, cerrándose el ciclo de las ideas, derecho-opinión, pretensión-acción-satisfacción.

II.2.1.1 Comunicación de la sentencia a la autoridad responsable para que cumpla con ella.

Luego que la sentencia que otorga al quejoso el amparo y protección de la justicia federal, ha quedado firme en virtud de que no fue recurrida, haya sido confirmada o en posterior instancia se otorgue el amparo, se debe comunicar a las autoridades señaladas como responsables para su debido cumplimiento, esto es conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo que establece:

“Art. 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en

²⁵ Gómez Lara, Cipriano. Ob. Cit. Pág. 28.

revisión el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

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

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

No obstante lo anterior algunas veces, una sentencia implica una condena precisa y determinada en cuanto a restituir los efectos inmediatos del acto reclamado en sí. Y en otras se vincula con los efectos y consecuencias mediatos o más distintas, pero que de cualquier forma el mismo acto produjo, lo que implica una cierta indeterminación en el cumplimiento.

El artículo 105 de la Ley de Amparo prevé varias instancias a fin de que las autoridades responsables den debido cumplimiento a la ejecutoria que concede el amparo y protección de la justicia federal, en virtud de lo cual antes de referirnos a ellas, reproducimos el texto de dicho precepto:

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

De esta manera se tendrá que agotar el siguiente procedimiento:

- a) Notificación por oficio al superior inmediato de la responsable, para que la obligue a cumplir de inmediato, y si no tuviere superior se le requerirá directamente a ella.
- b) Requerimiento del superior jerárquico a fin de que den cumplimiento las autoridades responsables que resultan ser sus inferiores jerárquicos. En la Administración Pública Federal el máximo superior jerárquico resulta ser el Presidente de la República.
- c) Remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en términos de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución se logre su exacto cumplimiento.

Al momento de la remisión de expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se abre a trámite el incidente de inejecución de sentencia, el que tendrá como finalidad calificar si el cumplimiento de la ejecutoria es inexcusable, lo que traerá como consecuencia la separación del cargo de la responsable, en caso contrario, se otorgará un plazo para su cumplimiento, y en caso de ser posible se podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia.

d) El quejoso siempre que la naturaleza del acto lo permita, podrá solicitar el cumplimiento sustituto mediante la cuantificación de la restitución, en este caso el Juez del Conocimiento, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

En virtud de lo anterior, si esta obligación es desatendida, cualquiera de las partes puede promover o instar la continuación del trámite del incidente.

No obstante, lo anterior, a partir de las reformas en 1995 al artículo 107, fracción XVI de la Constitución, se establece la caducidad en los siguientes términos:

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

Lo anterior cobra relevancia, puesto que la ley reglamentaria respectiva, establece en su artículo 113, segundo párrafo lo siguiente:

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

De esta forma, tenemos que para solicitar el cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, podrá regir un término y la consecuente preclusión de los derechos de la parte quejosa para obtener la ejecución de las sentencias.

Como ya hemos visto al referirnos a las instancias previstas en el artículo 105 de la Ley de Amparo se debe requerir a las autoridades responsables el cumplimiento de las sentencias que concedan el amparo y

protección de la justicia federal, y en caso de que no se cumpliera o no hubiera principios de cumplimiento de la misma se deberá requerir al superior inmediato de la responsable y en su caso al superior jerárquico de la primera.

Lo anterior, en virtud de que el superior inmediato de la responsable y el superior jerárquico de este último, incurrirán en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias al igual que la responsable, según lo dispone el artículo 107 de la Ley de Amparo.

Si a pesar de los requerimientos no se obedeciere la ejecutoria, el tribunal emitirá una declaratoria de incumplimiento y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que una de las salas o el Pleno decidan si ha lugar o no ha separar a la autoridad de su cargo, solicitar el desafuero en caso de ser necesario, y consignar penalmente, en términos de lo previsto en el artículo 107, fracción XVI constitucional.

Las reglas aludidas se observarán también en los casos que:

- a) Se retarde injustificadamente el cumplimiento de la ejecutoria.
- b) Existan evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, conducentes a incumplir con la sentencia, según el artículo 107 de la Ley de Amparo.

No obstante lo anterior, el tribunal continuará insistiendo en la ejecución de la sentencia, en los términos del artículo 111 de la Ley de Amparo.

En ese orden de ideas, se aprecia que el cumplimiento de las sentencias se llevará a cabo por el propio órgano jurisdiccional que para ello dispondrá de la fuerza pública a fin de ejecutar sus resoluciones; o bien, compelerá a la responsable para que atienda lo mandado en el fallo cuando sólo ésta pueda dar cumplimiento o deba de dictar una resolución, sin que proceda la sustitución del tribunal respecto a la responsable.

Como ya ha quedado expuesto, la autoridad responsable que incumpla con la sentencia será separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, en términos de lo previsto en el artículo 107, fracción XVI constitucional y 108 in fine de la Ley de Amparo.

Si la autoridad responsable tiene fuero constitucional, se solicitará a quien corresponda el retiro de la protección respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley de Amparo.

Para ilustrar lo anterior citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

“SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO.- El sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias que concedan la Protección Federal se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguno de los siguientes supuestos: 1o. Desacato a la sentencia de amparo cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por la sentencia, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia, sino que desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto: a) Si el Juez o Tribunal que conoce del asunto declara que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico (artículo 105, primer párrafo), remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el incidente de inejecución (artículo 105, segundo párrafo) que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, constitucional; b) Si el Juez o Tribunal resuelve que la responsable cumplió la sentencia, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 105, tercer párrafo), cuya resolución podría conducir a la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante el juez de Distrito, si la Suprema Corte comprueba que ésta incurrió en evasivas o procedimientos ilegales para incumplir, dando la apariencia de acatamiento; c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de una indemnización procede el incidente de pago de daños y perjuicios (artículo 105, último párrafo). 2o. Cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo. En este supuesto, el quejoso puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad

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

PRECEDENTES:

Incidente de inconformidad 114/94.- Manuel Huerta Rivera.- 15 de junio de 1995.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el tres de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXIV/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia - México, Distrito Federal, a tres de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Atendiendo a las reformas de 2001 a la Ley de Amparo descritas con anterioridad, es preciso mencionar que existen causas que originan el cumplimiento sustituto de la sentencias de amparo, al considerarse de diversas formas la imposibilidad material y jurídica por parte de las autoridades responsables para dar cumplimiento a la ejecutoria que concede el amparo y

protección de la justicia federal, durante la tramitación del incidente de inejecución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso, la Suprema Corte de Justicia valorando los daños que se pudieran ocasionar a la sociedad o a terceros en relación con los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, podrá determinar de oficio el cumplimiento sustituto siempre que la naturaleza del acto lo permita.

En la resolución que proponga la instauración del incidente de cumplimiento sustituto se deberá reflejar la imposibilidad material y jurídica de parte de las autoridades responsables de dar cumplimiento a la ejecutoria, a fin de que valorando estas circunstancias, la Sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva devolver el expediente al Juzgado de Distrito que conozca del respectivo juicio de amparo y se haga del conocimiento del quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación al modo y cuantía de la restitución, dando cumplimiento subsidiario a la ejecutoria que concede el amparo.

II.2.1.2 Causas que originan el Cumplimiento Substituto de la sentencias de amparo.

Al considerarse de diversas formas la imposibilidad material y jurídica por parte de las autoridades responsables para dar cumplimiento a la ejecutoria que concede el amparo y protección de la justicia federal, durante la tramitación del incidente de inejecución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta determina de oficio que en la vía subsidiaria para que se dé cumplimiento a la sentencia de amparo.

II.2.1.2.1 Imposibilidad Material

La imposibilidad material deriva de cuando se trate de restituir al quejoso en el goce de garantías poniéndolo en posesión de un inmueble materia del litigio que hubiera sido ocupado indebidamente por un núcleo agrario, por

haberlo considerado como parte de los bienes afectados por la resolución que los benefició. Para ilustrar la imposibilidad material que existe para el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, ponemos de ejemplo, que dentro de los juicios de garantías, al dictarse una ejecutoria que concede el amparo y protección de la justicia federal, muchas de las veces sus efectos implican una restitución de un inmueble en favor de un particular (quejoso), cuya posesión la tiene un grupo de campesinos, lo que ocasiona un evidente perjuicio a los mismos que la poseen, por lo que en estos casos se presenta una imposibilidad material para dar cumplimiento a dicho fallo judicial.

Sin embargo, aunque la situación de hecho traiga como consecuencia una imposibilidad para dar cumplimiento a las sentencias de amparo, se presenta un conflicto social que causará más perjuicios a aquél al que se otorgó la protección de la justicia federal.

En virtud de lo anterior la Suprema Corte de Justicia ha considerado que al promoverse un incidente de inejecución en el que existe imposibilidad material para dar cumplimiento a la sentencia que concede el amparo y protección de la justicia federal, debe darse el cumplimiento sustituto, tal como se aprecia en la siguiente tesis jurisprudencial:

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LO DISPONGA DE OFICIO, SE REQUIERE, COMO PRESUPUESTO, DECLARATORIA EN EL ASUNTO POR PARTE DEL JUEZ DE DISTRITO O TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN SOBRE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARA SU CUMPLIMIENTO. Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a las adiciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, del 31 de diciembre de 1994 y 17 de mayo de 2001, respectivamente, vigentes a partir del 18 de mayo siguiente, en todos los asuntos resueltos antes y después de que entraran en vigor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades para disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso y, por otro, que los únicos facultados para saber cuándo se dan tales afectaciones son el Juez de

Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que hayan emitido la ejecutoria de amparo, por ser quienes tramitan el procedimiento de ejecución a que alude el artículo 105 de la citada Ley, **resulta inconcuso que a fin de que el más Alto Tribunal de la nación pueda disponer oficiosamente dicho cumplimiento es menester que, como presupuesto, exista declaratoria en el asunto del Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la sentencia sobre la imposibilidad material para su acatamiento**, pues sólo así existirá certeza de que la ejecución del fallo causaría las afectaciones graves a la sociedad o a terceros a que alude el precepto citado.

Incidente de inejecución 497/2000. Atilano Candelario Torres. 19 de septiembre de 2001. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Javier Solís López.

Incidente de inejecución 144/96. Alfredo Linaje Treviño. 13 de marzo de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Incidente de inejecución 17/91. José Sánchez Balbuena. 12 de marzo de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.

Incidente de inejecución 30/2000. Antonio Sampedro Rodríguez. 25 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Incidente de inejecución 84/2003. Agustín Quechol Poblano y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Beatriz. J. Jaimes Ramos.

Tesis de jurisprudencia 55/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil cinco.”²⁶

I.2.1.2.2 Imposibilidad Jurídica

En cuanto a la imposibilidad legal que deriva en cumplimiento sustituto, en virtud de que se adquiere un derecho por un tercero extraño a juicio, lo que implica que no se pueda dar cumplimiento a la ejecutoria que concede el amparo y protección de la justicia federal y que la Suprema Corte de Justicia ha considerado en la siguiente tesis jurisprudencial:

²⁶Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Junio de 2005. Tesis: 1a./J. 55/2005. Página: 63

INCIDENTE DE INEJECUCION. QUEDA SIN MATERIA EL INCIDENTE SI CAMBIO LA SITUACION JURIDICA Y EXISTE IMPOSIBILIDAD LEGAL DE CUMPLIRLA.- Si de las constancias de autos aparece que la sentencia que otorgó el amparo no puede cumplirse por haber cambiado la situación jurídica y existe imposibilidad legal para ejecutarse, el incidente debe declararse sin materia, como acontece cuando la protección constitucional se otorgó para que se restituyera la posesión de un terreno, pero la causa de la desposesión ya no es la misma que constituyó el acto reclamado, pues el terreno fue materia de dotación a un ejido, sin que la resolución presidencial que lo constituyó haya sido reclamada en el juicio de amparo, hipótesis en la cual el cumplimiento de la sentencia afectaría derechos de un tercero que fue extraño a juicio, a saber, el ejido, la cuales tienen su causa en un acto de autoridad diverso que no guarda relación con el acto reclamado.

PRECEDENTES:

Incidente de Inejecución 17/51. Santos Morales Luna. 25 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

En este caso la imposibilidad deriva de una situación jurídica, en la que como se acredita existe un derecho adquirido con motivo del cambio de situación de los derechos controvertidos, lo que impide dar cumplimiento a la sentencia de amparo, sin que se afecten estos derechos.

II.2.2.- Procedimiento y Tramitación del Cumplimiento sustituto

En virtud de que la tramitación del incidente de cumplimiento sustituto no se encuentra reglamentada de forma precisa en la Ley de Amparo, se debe acudir como ya lo mencionamos, en forma supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles para su sustanciación, procedimiento que a continuación describiremos auxiliándonos de ejemplos relativos a la tramitación del incidente de pago de daños y perjuicios para el cumplimiento sustituto

anterior a las reformas a la Ley de Amparo de 2001, que consideramos que en lo general resultan aplicables al incidente de cumplimiento sustituto vigente.

II.2.2.1 Formas de instauración

De oficio

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la tramitación del incidente de inejecución puede emitir Resolución, en la que valorando las circunstancias del caso, haya determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, devuelva el expediente al Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito para que se tramite de oficio el cumplimiento sustituto en los términos de los antepenúltimo y penúltimo párrafos del artículo 105 de la Ley de Amparo.

A petición de parte

El quejoso cuando la naturaleza del acto lo permita, puede promover el cumplimiento sustituto ante el Juzgado de Distrito o tribunal de circuito.

II.2.2.2 Vista a las partes y ofrecimiento de pruebas

Una vez admitido el incidente respectivo, para el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, ante el Juez de Distrito o Tribunal de Circuito, éste ordena se de vista a las partes para que ofrezcan pruebas, concediendo un término a las partes a fin de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga y el Juez tenga elementos para resolver lo que corresponda, y si alguno de ellas ofrece una prueba o el Tribunal lo estimare conveniente abrirá una dilación probatoria, con fundamento en lo previsto en el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que al respecto establece:

“Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes por el término de tres días...

Si se promoviera prueba, o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el capítulo V del título primero de este libro.

En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución”.

De los medios de prueba, generalmente dentro del incidente de cumplimiento sustituto se utilizan con mayor frecuencia los dictámenes periciales valuatorios, los documentos públicos, el reconocimiento o inspección judicial y la presuncional.

En el caso de la prueba pericial valuatoria y topográfica, se desahogarán conforme al capítulo IV del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativo a la prueba pericial, siendo este Código de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Tratándose de la inspección ocular para su desahogo se deberá fijar día y hora, levantándose de los resultados que arroje esta prueba acta circunstanciada, así como en su caso planos o fotografías que a juicio del tribunal resulten necesarios.

Por lo que se refiere al desahogo de las pruebas documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza.

La prueba pericial se presentará por escrito dentro de los diez primeros días del término ordinario, en que se formularán las preguntas o precisará los puntos sobre las que debe versar, haciendo la designación del perito y propondrá un tercero para el caso de desacuerdo.

Una vez ofrecidos y aceptados los peritos, éstos deberán protestar su cargo y rendir sus dictámenes, en este caso valuatorios, sujetándose a lo previsto en el artículo 155 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que al respecto establece lo siguiente:

“Art. 155.- Si el objeto del dictamen pericial fuere la práctica de un avalúo, los peritos tenderán a fijar el valor comercial, teniendo en cuenta los precios de plaza, los frutos que, en su caso, produjere o fuere capaz de producir la cosa objeto del avalúo, y todas las circunstancias que puedan influir en la determinación del valor comercial, salvo que, por convenio o por disposición de la ley, sean otras las bases para el avalúo”.

II.2.2.3 Audiencia de Alegatos

La tramitación del incidente de cumplimiento sustituto tiene como última etapa de su instrucción, la denominada audiencia de alegatos o de pruebas y alegatos, según el caso (arts. 341 a 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles), el secretario hará una relación de las constancias de autos que pidieren las partes, se concederá el uso de la palabra hasta por 3 veces a las partes para que aleguen y se les recibirán los apuntes de alegatos que presenten.

II.2.2.4 Resolución

Con el objeto de cuantificar el pago que debe hacerse al quejoso con motivo del incidente que se propone en el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, es pertinente mencionar que posterior a las reformas de 2001 al artículo 105 de la Ley de Amparo, no se han emitido reglas para tal caso, en virtud de lo cual se deben aplicar de manera analógica las reglas que para tal efecto señala el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./V.99/97, visible en la página ocho, tomo VI, diciembre

de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, del rubro y sinopsis: **EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.**- El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si esta se hubiere realizado puntualmente, sin que se incluya conceptos o prestaciones distintas a 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 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”.

II.2.2.5 Cumplimiento de Resolución

Una vez notificada la resolución respectiva, a la autoridad responsable, sin que esta haya interpuesto el recurso de queja contra la misma, la resolución habrá causado estado y se deberá proceder a su cumplimiento.

De esta manera la autoridad responsable hará la promoción correspondiente poniendo a disposición del quejoso la cantidad determinada en la resolución, anexando a la misma un convenio en el que se den por satisfechas todas sus pretensiones.

Posteriormente el Juez de Distrito correspondiente dictará el auto en que se tenga por cumplida la ejecutoria y se ordene el archivo del asunto como concluido.

II.2. Recursos en contra de la Resolución en el incidente de cumplimiento sustituto.

En 2001 al reformarse diversos artículos de la Ley de Amparo, se introdujo el incidente de cumplimiento sustituto en los últimos párrafos del artículo 105, y de igual forma la procedencia del recurso de queja en contra de las resoluciones dictadas en dicho incidente, estableciendo al respecto la exposición de motivos de la iniciativa de dichas reformas lo siguiente:

A partir de esta reforma se modificó la fracción X al artículo 95 de la Ley de Amparo, quedando de la siguiente forma:

“Art. 95.- El recurso de queja es procedente:

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

El recurso de queja en contra de las resoluciones que resuelven el incidente de cumplimiento sustituto deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, acorde con lo previsto en la fracción II del artículo 97 de la Ley de Amparo.

El citado precepto señala:

“Art. 97. Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes:

...II. En los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida;...”

El recurso de queja a que nos referimos se presentará por escrito ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

Posteriormente al darse entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda su informe justificado sobre la materia dentro del término de tres días.

Transcurridos, el término para rendir el informe justificado, se haya rendido éste o no, se dará vista a Ministerio Público, por igual término dentro del término de tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

Al respecto podemos observar la fundamentación legal para la tramitación del recurso de queja al que nos hemos venido refiriendo, en los siguientes preceptos, que en el caso particular del 99, también fue reformado como consecuencia de la modificación del artículo 105 de la Ley de Amparo:

“ARTICULO 99.-

...

En los casos de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere la fracción X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Sala de la Suprema Corte

de Justicia; según corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio...”

“Art. 98.- Dada entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público, por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda”.

Es importante mencionar, que si las autoridades no rinden los informes justificados, se establecerá la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y además se les sancionará con multa, tal como lo previene de la siguiente forma, el artículo 100 de la ley citada:

“Art. 100.- La falta o deficiencia de los informes en los casos a que se refieren los dos artículos anteriores, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las autoridades omisas en una multa de tres a treinta días de salario que impondrá de plano la autoridad que conozca de la queja en la misma resolución que dicte sobre ella”.

Con independencia de lo que hemos expuesto el incumplimiento de la Resolución dictada en el incidente de cumplimiento sustituto, dará lugar a la aplicación de las reglas previstas para el incidente de inejecución de sentencia, tal como la ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguiente tesis jurisprudencial:

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LO DETERMINADO EN LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERA ABRIRSE EL INCIDENTE DE INJECUCION DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTTITUCION POLITICA 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, de lo 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 inadmisibles 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 tiene 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.

Incidente de Inejecución de sentencia 397/97.- Silvestre Ortiz Moreno y otros.- 17 de abril de 1998.- unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tesis LXX/98.

II.3 Avalúo conforme al valor fiscal, catastral y comercial

Para efectos del cumplimiento sustituto de las ejecutoras de amparo tanto de oficio, como a petición del quejoso, la fracción XVI del artículo 107 constitucional, así como la Ley de Amparo en su artículo 105, disponen que en estos casos el juez o tribunal de la causa determinará el modo y cuantía de la restitución.

Sin embargo, para que el juez o tribunal determinen el modo y cuantía de la restitución no se han fijado reglas precisas, lo cual será materia de análisis del presente estudio, más adelante, por lo que ahora nos avocaremos a definir las clases de avalúo más usuales, que sirven al juzgador como

herramienta para la finalidad antes señalada, como lo son el avalúo conforme a valor fiscal, catastral y comercial.

Avalúo conforme al valor fiscal

Para determinar la cuestión antes descrita, definiremos en primer término que se entiende por valor fiscal, el cual según el glosario de términos emitido por el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda es “un documento que se genera del dictamen de valor que elaboran los peritos valuadores autorizados por los catastros de algunos Gobiernos Estatales, para el cálculo del impuesto sobre adquisición de inmueble, trámite que requiere el notario para la individualización de la vivienda. Esto aplica solamente en algunas entidades federativas por disposición de dichas autoridades. En algunas entidades federativas se utiliza el mismo avalúo que del trámite de crédito”²⁷

Al respecto, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación regula la vigencia de este tipo de avalúos, así como las reglas que se aplicarán en relación a avalúos que sean referidos a una fecha anterior a aquella en que se practiquen, disponiendo en su artículo 4, lo siguiente:

“Artículo 4. Los avalúos que se practiquen para efectos fiscales tendrán vigencia durante seis meses, contados a partir de la fecha en que se efectúen y deberán llevarse a cabo por las autoridades fiscales, instituciones de crédito, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por corredor público o personas que cuenten con cédula profesional de valuadores expedida por la Secretaría de Educación Pública.

En aquellos casos en que después de realizado el avalúo se lleven a cabo construcciones, instalaciones o mejoras permanentes al bien de que se trate, los valores consignados en dicho avalúo quedarán sin efecto, aun cuando no haya transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede.

Cuando los avalúos sean referidos a una fecha a aquélla en que se practiquen, se procederá a lo siguiente:

²⁷ Glosario de Términos. Instituto Nacional del Fondo de Vivienda (INFONAVIT). México, 2006.

- I. Se determinará el valor del bien a la fecha en que se practique el avalúo, aplicando, en su caso, los instructivos que al efecto expidan las autoridades fiscales.
- II. La cantidad obtenida conforme a la fracción anterior, se dividirá entre el factor que se obtenga de dividir el índice nacional de precios al consumidor del mes inmediato anterior a aquél en que se practique el avalúo, entre el índice del mes al cual es referido el mismo; si el avalúo es referido a una fecha en que no se disponga del dato del índice nacional de precios al consumidor, dicha cantidad se dividirá entre el factor que corresponda, según el número de años transcurridos entre la fecha a la cual es referido el avalúo y la fecha en que se practique, de acuerdo a la tabla que dé a conocer para tales efectos la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público).
- III. El resultado que se obtenga conforme a la fracción anterior, será el valor del bien a la fecha a la que el avalúo sea referido. El valuador podrá efectuar ajustes a este valor, cuando existan razones que así lo justifiquen, las cuales deberán señalar expresamente en el avalúo. Una vez presentado dicho avalúo no podrán efectuarse estos ajustes.

Si el avalúo debe realizarse en poblaciones en donde no se cuente con los servicios de instituciones de crédito, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de corredor público, empresas dedicadas a la compraventa y subasta de bienes o de personas que cuenten con cédula profesional de valuadores expedida por la Secretaría de Educación Pública, podrá designarse a personas o instituciones versadas en la materia”.

De lo anterior, se desprende que el avalúo a valor fiscal, se considera esencial para las operaciones de adquisición de bienes inmuebles y en él se deben considerar los elementos de actualización a que se refiere el precepto citado.

Avalúo conforme al valor catastral

Este tipo de avalúo se encuentra íntimamente relacionado con el valor fiscal y pareciera que forma parte de él, toma como referencia para el pago de las indemnizaciones en caso de expropiación, derivando dicha determinación de lo previsto en el artículo 27 constitucional, que al respecto señala:

“...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. **El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.** El exceso o de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...”

De esta manera entendemos que el valor catastral es el que determina el gobierno respecto de un inmueble para la recaudación de los impuestos municipales, tales como las contribuciones prediales y sirve como base para el cálculo de impuestos federales. Para estos efectos en las distintas legislaciones estatales se regula este tipo de valor y puede obtener información de la misma se puede obtener con la clave catastral, dependiendo de los inmuebles urbanos o de inmuebles rústicos.

Avalúo a valor comercial

En el Glosario de Términos sobre el Patrimonio Inmobiliario, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (actualmente Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales), se define el valor comercial “como la cantidad más alta, expresada en términos monetarios, mediante el cual se intercambiaría un bien en el mercado corriente de bienes, entre un comprador y un vendedor que actúan sin presiones ni ventajas de uno y otro, en un mercado abierto y

competido, en las circunstancias prevalecientes a la fecha del avalúo y en un plazo razonable de exposición.

Es el resultado del análisis de por lo menos tres parámetros valuatorios a saber: valor físico o neto de reposición (enfoque de costos), valor de capitalización de rentas (enfoque de los ingresos) y valor comparativo de mercado. Es el equivalente a valor justo de mercado.

En términos catastrales, el valor comercial equivale al promedio ponderado del valor físico y del valor por capitalización de rentas²⁸.

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS EJECUTORIAS DE AMPARO

El marco jurídico del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo se encuentra comprendido fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a los dispuesto en los artículos 103 y 107, específicamente la fracción XVI de éste último, así como la Ley de Amparo reglamentaria de estos preceptos constitucionales, en concreto en su contenido del artículo 105.

Asimismo existen innumerables tesis asiladas y jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo concerniente al cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo.

III.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos constituye por excelencia el principio del marco jurídico de las instituciones jurídicas de nuestro país y en el caso del cumplimiento sustituto no constituye la excepción, pues este deriva de una institución primordial para la protección de las garantías fundamentales, el juicio de amparo.

²⁸ Glosario de Términos en materia de valuación sobre el Patrimonio Inmobiliario, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales..

Los artículos 103 y 107 constitucionales contienen los principios de la competencia de los órganos jurisdiccionales federales y del juicio de amparo, el cual tiene por objeto proteger las garantías individuales que la propia Constitución otorga.

De esta manera, tenemos que el juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para preservar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales, pues de su texto se desprende que el juicio de amparo, se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por otra parte, el artículo 107 es el fundamento legal de algunos de los principios básicos del amparo.

El párrafo primero al disponer que la impugnación de las leyes o de los actos de autoridades debe realizarse a través de los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, está ordenando precisamente como lo establece la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales o ley de Amparo, según se trate de amparo indirecto, que se promueve ante los Juzgados de Distrito y cuya resolución es revisada por los Tribunales Colegiados o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a su competencia; o bien de amparo directo que es el que se promueve ante los Tribunales Colegiados o Suprema Corte de Justicia, de acuerdo también a su competencia y cuyas resoluciones ya no permiten revisión, salvo en el caso de las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, casos en los que serán revisados por la Suprema Corte de Justicia.

De acuerdo con Juventino V. Castro ²⁹sino existiera el principio de prosecución judicial del amparo, que es el que resulta del primer párrafo del artículo 107 constitucional “el agraviado con una acto de autoridad podría afirmar que cumple con el principio de que la controversia se plantee a instancia o queja de él, pero dentro del mismo procedimiento o trámite ordinarios en donde se le causa violación de sus garantías, y para ser reparado por la propia autoridad que efectuó la violación constitucional”, lo que sólo se supera con la obligación determinante contenida en el mencionado primer párrafo, de observar las formas y los procedimientos que se establecen en el precepto constitucional aludido y en su Ley Reglamentaria.

En lo que concierne a la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, que se refiere al supuesto de rebeldía de la autoridad contra la cual se otorga el amparo para cumplir con el fallo protector, ya sea que se insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la sentencia del tribunal federal. En esta situación dicho artículo estipulaba de manera determinante que la autoridad sería inmediatamente separa de su cargo y consignada ante el juez de distrito que correspondiera. Sin embargo, como mencionamos en el capítulo de antecedentes, la reforma constitucional de diciembre de 1994 (cuya entrada en vigor se condicionó, por un artículo transitorio del decreto de reformas, a la entrada en vigor de las correspondientes modificaciones de la legislación reglamentaria) atenúa en cierto modo esta drástica facultad ejercida en muy contadas ocasiones, haciendo una distinción entre incumplimiento excusable e inexcusable de la autoridad responsable. Cuando el cumplimiento es inexcusable, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, procede inmediatamente la destitución y la consignación. Si el cumplimiento es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable y le fijará un plazo prudente para el cumplimiento de la sentencia de amparo. En caso de nuevo incumplimiento se aplicarán las sanciones referidas.

Conforme a la Ley de Amparo (artículos 104 a 113) que establece un procedimiento de ejecución forzosa del fallo que otorga el amparo, la

²⁹ Castro V. Juventino. Garantías y amparo. Editorial Porrúa , México, 1993. p. 322.

destitución de la autoridad rebelde debe decretarla el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para consignarla después a un juez federal; pero cuando dicha autoridad tenga inmunidad constitucional, la resolución del Pleno y las constancias necesarias deben enviarse a los órganos competentes para suspender dicha inmunidad o destituir al funcionario respectivo, a fin de que pueda ser consignado ante el juez de distrito que corresponda.

De igual forma, incurre en esta sanción, de acuerdo con la fracción XVII del artículo 107, la autoridad responsable que no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo solidaria en estos dos últimos casos, la responsabilidad civil de la propia autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare. Al respecto, resulta pertinente citar el caso de Andrés Manuel López Obrador, quien siendo Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue acusado de violación a una suspensión, por la cual fue desaforado, sin que después hubiere sido consignado ante el Juez de Distrito, en virtud de que la Procuraduría General de la República consideró que no se reunían los elementos para el ejercicio de la acción penal.

Por otro parte, en relación con la ejecución de la sentencia de amparo, la fracción XVI prevé, a partir de la referida reforma de diciembre de 1994, la posibilidad, del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que el acto lo permita.

Finalmente, es preciso señalar que la reforma de 1994, al introducir la caducidad de la instancia vino a solucionar un problema que generaba gran rezago en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, el de que al no poder archivarse ningún asunto en el que no constara el cumplimiento de las sentencias protectoras de amparo, existían asuntos con más treinta o cuarenta años que se consideraban vigentes. De esta manera, la inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

Al respecto, nos permitimos citar la siguiente tesis jurisprudencial:

CADUCIDAD. OPERA EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO, POR FALTA DE PROMOCIÓN DEL INTERESADO DURANTE EL PLAZO DE 300 DÍAS NATURALES, AUN EXISTIENDO ACTUACIÓN JUDICIAL. De acuerdo con los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Ley de Amparo, los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o por falta de promoción de la parte interesada durante el plazo de 300 días, incluidos los inhábiles; lo que evidencia que no se requiere que se presenten los dos supuestos mencionados durante el plazo referido para que el juzgador decrete la caducidad, pues resulta incuestionable que si los citados preceptos contienen la conjunción disyuntiva "o", que implica una alternativa, el hecho de que el referido cumplimiento sea de orden público no pugna con la existencia de la caducidad de los procedimientos tendientes a su ejecución cuando el quejoso que obtuvo la concesión del amparo denota desinterés al respecto, a pesar de que el juzgador haya requerido a las responsables dicho cumplimiento, toda vez que el hecho de velar porque tales sentencias sean acatadas, encuentra legitimación en el interés que tenga el promovente en obtener su cabal cumplimiento, en tanto que sólo a él le benefician los efectos del fallo protector; de manera que ante la ausencia de promoción de su parte, adquiere mayor importancia para la sociedad la estabilidad del orden jurídico y la certeza de que las situaciones jurídicas creadas a lo largo del tiempo no correrán indefinidamente el riesgo de ser alteradas, por virtud de procedimientos de ejecución de sentencias en los que el quejoso no muestra intención de que se definan.

Contradicción de tesis 29/2006-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito. 7 de marzo de 2007. Mayoría de tres votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidente: Margarita Beatriz

Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.”³⁰

Es importante señalar que la caducidad de la instancia opera, aún tratándose de la materia agraria, tal como lo señala la siguiente tesis:

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. OPERA EN CUALQUIER ASUNTO EN EL QUE SE HAYA CONCEDIDO EL AMPARO, INCLUSO EN MATERIA AGRARIA. El artículo 107, fracción XVI, constitucional (reformado en 1994), y el numeral 113 de la Ley de Amparo, adicionado en su segundo y tercer párrafos, establecen la figura de la caducidad en los procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, por inactividad procesal o falta de promoción. Sin embargo, del contenido de los preceptos en cita, ni de la exposición de motivos que originó la mencionada reforma, se aprecia distinción alguna respecto de la materia en que operaría tal figura, por lo que es claro que donde la ley no distingue, no se tiene por qué distinguir, y al no existir ninguna excepción para decretar la caducidad de que se trata, ésta comprenderá, incluso la materia agraria, siempre y cuando estén de por medio derechos agrarios individuales, pues su finalidad es que el cumplimiento de las sentencias de amparo no quede indefinidamente pendiente por cumplimentar, con la consecuencia de que los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país, ante la falta de interés de la parte que se vio favorecida con la concesión de amparo otorgado. No debe confundirse la reglamentación del sobreseimiento o caducidad de la instancia por inactividad procesal, a que se refiere el artículo 231 de la citada Ley de Amparo, con la mencionada figura que adicionó el artículo 113 antes citado, pues mientras la primera opera durante la tramitación del procedimiento hasta antes de que se emita la resolución correspondiente, la segunda se da cuando el asunto se encuentra en vías de cumplimiento.

³⁰ Tesis de jurisprudencia 50/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de marzo de dos mil siete. Nota: sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis 39/2007-PL, en el Tribunal Pleno.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Queja 33/2004. Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria y otras. 17 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretaria: María Estela Cerrillo Garnica.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, tesis VII.2o.A.T.20 K, página 905, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO SOBRE CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY DE AMPARO)."³¹

III.2 Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1936.

La Ley de Amparo como Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales constituye parte del marco jurídico que rige el cumplimiento sustituto de las ejecutorias al contener las disposiciones que rigen el procedimiento y tramitación del juicio de amparo hasta su resolución y cumplimiento de la misma, lo que trae consigo la restitución de la garantía violada de aquel que solicitó la protección de las garantías individuales.

Para lo que al terma que nos ocupa, relativo al cumplimiento sustituto, nos referimos únicamente al artículo 105 de esta Ley, que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 105.-...

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición

³¹ Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XX, Octubre de 2004. Tesis: III.3o.A.11 K. Página: 2313

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 al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quién resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso el modo o cuantía de la restitución.”

Respecto del precepto antes citado, resulta pertinente destacar que de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 105 de la Ley de Amparo, se deduce que el juez de distrito que haya conocido de la demanda de amparo corresponde vigilar que las autoridades responsables cumplan con la ejecutoria y, en su caso, seguir el procedimiento que para tal efecto prevé el segundo de los preceptos citados, que es el de solicitar a la autoridad o autoridades cumplir con la ejecutoria y si no lo hacen, requerir a su superior inmediato para que las obligue a ejecutar sin demora la sentencia y si dicho superior no atiende el requerimiento y éste a su vez tuviere superior jerárquico, también requerirlo, con el fin de que las obligue a acatar el fallo protector, dado que el objetivo consiste en que éste quede cumplido dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación responsables, si la naturaleza del acto lo permite, o bien debe existir constancia de que se encuentra en vías de cumplimiento.

De lo anterior, se desprende que existe un riguroso sistema cuando se otorga la protección constitucional al quejoso, conforme el cual no sólo se encuentra vinculada al cumplimiento de la sentencia a la autoridad directamente responsable, sino todas las autoridades que lleguen a estar

relacionadas con ese cumplimiento y, también, de modo fundamental, los superiores jerárquicos de ellas.

No obstante lo anterior, cuando a pesar del sistema que existe para dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo, no es posible acatar dichos fallos, surge el cumplimiento sustituto, que se regula en el mismo artículo 105, que tiene lugar cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso en este caso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo puede determinar de oficio, en cuya hipótesis, se remitirá los autos al Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo, para que de forma incidental resuelva el modo o cuantía de la restitución.

También existe la posibilidad de que si la naturaleza del acto lo permite, el quejoso puede solicitar que el Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que hubiera conocido del amparo resuelva sobre el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, para lo cual se resolverá de manera incidental lo que corresponda e incluso sobre el modo o cuantía de la restitución.

Este último supuesto, es el más común que se da en el ámbito agrario ante la imposibilidad de restituir al quejoso de los bienes afectados indebidamente por una resolución agraria, los cuales se encuentran en posesión de un núcleo agrario y cuya restitución originaría un grave conflicto social, por lo que en este caso, las autoridades agrarias, en este caso la Secretaría de la Reforma Agraria optan por convenir con el quejoso, para que este manifieste su voluntad de instaurar el incidente de cumplimiento sustituto.

Por otra parte, es pertinente señalar que si bien en la legislación de amparo no existe precepto que prohíba al tercero perjudicado promover el cumplimiento sustituto en la ejecución de una sentencia, ello no significa que este se encuentre en posibilidad de hacerlo, dado que, por una parte, el quejoso, es titular de la garantía violada y no su contraparte (tercero perjudicado), que en el caso de la materia agraria vendrían a ser los

campesinos o núcleos agrarios que se encuentran en posesión de los bienes materia del conflicto.³²

En la práctica, el cumplimiento sustituto se actualiza cuando por factores jurídicos, materiales, de hecho o sociales, las autoridades vinculadas al cumplimiento de la ejecutoria, no se encuentran en condiciones de restituir al quejoso en el pleno goce sus garantías violadas, en los términos que lo determina el fallo protector, por lo que, la opción del cumplimiento sustituto constituye la excepción y no la regla.

La finalidad del cumplimiento sustituto como ya hemos mencionado en anteriores capítulos, es que no quede sin cumplir la sentencia que otorgó la protección constitucional, buscando una alternativa al cumplimiento original, ante las dificultades que se presentan para ejecutarla por sus propios alcances.

En este sentido existe por ejemplo el caso en el Distrito Federal del ejido denominado “Santa Úrsula Coapa”, dentro del cual con el avance de la marcha urbana, se fueron generando asentamientos humanos irregulares, por lo que en el año de 1984, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo descentralizado, sectorizado en ese entonces a la Secretaría de la Reforma Agraria, promovió la expropiación de una superficie de 236-77-46.69 hectáreas de uso común, para destinarse a su regularización mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan y para que se construyan viviendas populares de interés social en los lotes que resultaren vacantes, sin embargo dentro de los planos que determinaron la expropiación aludida se incluyeron terrenos propiedad de particulares (Ing. Armando Bernal Estrada y sucesión de Gabriel Ramos Millán), lo que originó que los particulares afectados, promovieran un juicio de amparo, que una vez sustanciado, en el año 1992 se dictó sentencia concediendo el amparo y protección de la justicia federal a los quejosos, al arribarse a la conclusión que se incluyeron indebidamente dentro de la expropiación, como propiedad del núcleo agrario, los terrenos reclamados por los solicitantes del amparo.

³² Ley de Amparo Comentada. Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C. Editorial Themis, México, 2008. p. 105.

Este asunto adquiriría más tarde gran relevancia, tanto por el monto de la indemnización que se fijó, como por quienes intervinieron como abogados de los particulares afectados, toda vez que la autoridad responsable de la Secretaría de la Reforma Agraria al no acatar en sus términos la sentencia de amparo definitiva, genero que se tramitara un incidente de inejecución de sentencia, que por ello tendría que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe señalar que en aquel entonces no se había reformado la Constitución Política, en su artículo 107, por lo que se tramitó un incidente de pago de daños y perjuicios para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el cual al resolverse fijó en el año 2000 una cantidad de \$472'346,320.00, dejando a salvo la facultad de la autoridad para entregar a los quejosos, si las hubiere fracciones desocupadas del terreno materia del asunto y para disminuir en lo que corresponda el pago proporcional.

Posteriormente, en el año 2001, se dictaría una nueva resolución en ese asunto que arrojaría un nuevo monto de \$1,214'174,040.00, sin embargo ya para entonces se encontraban vigentes tanto la reforma constitucional de 1994, como la reforma a la Ley de Amparo, lo que al resolver en definitiva el incidente de inejecución de sentencia, sirvió para considerar nuevos argumentos que incidieran en el monto de la indemnización a pagar como parte del cumplimiento sustituto, entre ellos, el hecho de que el predio se encontrara ocupado originariamente por poseedores precarios y de que la expropiación fuera la única vía legal para legalizar la tenencia precaria de la tierra, aspectos que necesariamente debieron incidir en la valuación; sin embargo, estas circunstancias no fueron consideradas al justipreciar el inmueble.

De la anterior circunstancia, se deduce que no puede tener el mismo valor un predio en estado regular y desocupado, de fácil e inmediato acceso una vez adquirido, que cuando existen ocupantes precaristas que lo poseen de manera irregular; además, esta irregularidad de hecho sólo puede subsanarse a través de la expropiación.

Por ello es pertinente, como veremos más adelante que en el supuesto de que se trate de bienes inmuebles, el valor comercial o de mercado, es idóneo para fijar su precio, el cual debe estar acotado en el tiempo al precio que tenía el inmueble en la época y en las condiciones que tenía cuando se cometió la violación de garantías individuales, más el factor de actualización previsto en el artículo 7º, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues precisamente la finalidad perseguida es la restitución a la parte quejosa en el goce de sus garantías individuales violadas.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA FORMA DE FIJAR EL VALOR DE UN BIEN INMUEBLE EN EL CUMPLIMIENTO SUBSTITUTO Y LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR DICHO PROCEDIMIENTO

Para el análisis de la forma de fijar el valor de un bien inmueble en el cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, es necesario referirnos en primer lugar a esta figura y verificar si éste constituye una excepción al principio de cosa juzgada y posteriormente señalar la forma en que debe tramitarse el mismo, la de valoración del bien inmueble y en su caso la propuesta de una modificación a la Ley de Amparo.

IV.1 Principio de cosa juzgada del cumplimiento de la sentencia de amparo como cuestión de orden público

El cumplimiento de la sentencia de amparo plantea el problema consistente en determinar si una sentencia debe ser cumplida en sus términos, a pesar de que las cuestiones ahí decididas sean ajenas al objeto del juicio de garantías, y al respecto considero que según la naturaleza propia de una sentencia que conceda el amparo, ésta debe decidir el debate constitucional ordenando la restitución a favor del agraviado del goce de la garantía individual violada, previa estimación de los conceptos de violación invocados en la petición respectiva. Por ende, todas las consideraciones que haga el juez del

amparo al estimar fundados los conceptos de violación, para otorgar al quejoso la protección federal, deben ser acatadas por la autoridad responsable al dictar ésta la resolución que corresponda al cumplimiento de la sentencia constitucional. Por exclusión, si en ésta se abordan cuestiones ajenas a la estimación de los conceptos de violación, la autoridad responsable no está obligada a observarlas, ya que la obligatoriedad de un fallo constitucional está circunscrita a su objetivo esencial, es decir resolver si en el caso concreto de que se trate hubo o no contravención a las garantías individuales a través de los conceptos de violación respectivos que haya formulado el agraviado.

Otro de los problemas que genera el cumplimiento de la sentencia de amparo consiste en el relacionado con el cumplimiento de la ejecutoria según la índole de las violaciones constitucionales declaradas en ellas. Esto es, si el cumplimiento de las ejecutorias de amparo consiste en invalidar los actos reclamados cuando sean de carácter positivo, y en restituir al agraviado en el pleno uso y goce de la garantía que se haya estimado violada, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de dichos actos, entonces, cuando el acto sea de carácter negativo, el cumplimiento de ésta deberá consistir en constreñir a la autoridad a realizar el acto que dejó de efectuar.

Los artículos 107 fracción XVI de la Carta Magna y 105 párrafos 4º y 5º de la Ley de amparo establecen respectivamente que "...Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso...", el antes mencionado artículo de la ley de amparo prescribe que: "...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...”, sobre lo cual, cabe hacer las siguientes observaciones:

1.- La exposición de motivos del decreto de reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del siete de enero de mil novecientos ochenta, que crea la figura jurídica que nos ocupa, sorprende al justificar su inclusión al sistema jurídico positivo mexicano, argumentando el reconocimiento que hace el poder legislativo de la existencia de innumerables ejecutorias del Poder Judicial Federal que no habían podido ser acatadas por diversas causas, después esta justificación se invoca en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo, publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación; en virtud de lo anterior se desprende que un tribunal que no puede hacer cumplir sus resoluciones, no es un tribunal en el sentido clásico de su concepción, e impacta mas, cuando las anteriores exposiciones de motivos, son recogidas por los propios órganos jurisdiccionales en las ejecutorias que dictan y que evidencian un sometimiento a estas circunstancias.³³

2.- El hecho de que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que dispone de oficio, cuándo se debe cumplir en forma substituta la sentencia de amparo, trae consigo el riesgo de politizar su actuación y sujetar la decisión a una facultad discrecional que puede derivar en una facultad arbitraria, en por que se deja a su voluntad definir, cuando su ejecución afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

3.- Teniendo el incidente de cumplimiento sustituto, previsto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la finalidad de determinar el modo o cuantía de la restitución cuando no se puede ejecutar la sentencia, provoca que las violaciones de las garantías individuales del quejoso puedan conjurarse al ser cubiertas, al pagar el “valor” de la violación y pudiendo “dar precio” a los derechos fundamentales a través de calcular el modo o cuantía de la

³³ Queja: Octava Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI, Junio de 1993. P. 259.

restitución, se viola de esta manera el principio clásico del amparo como instrumento de protección constitucional ya que "...atenta contra la finalidad protectora del juicio constitucional, permitiendo la subsistencia de actos declarados inconstitucionales, la trasgresión 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..."³⁴

4.- La forma como se regula el modo o cuantía de la restitución, el quejoso protegido por una sentencia de amparo que va a ser cumplida en forma substituta, no tiene derecho para poder exigir el importe real de los daños y perjuicios causados por la responsable. Es decir, no obstante que se trata de una verdadera responsabilidad civil del estado, se limita la cuantía a pagar al quejoso protegido, argumentando que no tiene la naturaleza de responsabilidad civil, no importando que si la tiene, ya que si atendemos a la naturaleza jurídica de la figura, es indudable que se trata de una verdadera responsabilidad civil del estado, que debiera permitir cuantificar y poder demandar tanto los daños como los perjuicios ya que suficiente agravio se causa, cuando no se puede ejecutar la sentencia que lo protege. Esta última observación, tiene su fuente al resolver la contradicción de tesis 23/97, que en lo conducente, establece:

"...el incidente previsto en los últimos párrafos 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

³⁴Octava Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XI, Junio de 1993. Página: 259. Incidente de Daños y Perjuicios como sustituto del cumplimiento de sentencias de amparo. Procedencia y Alcance Artículo 105 de la Ley de Amparo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

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 cargo³⁵,

Por otra parte, como ya se mencionó el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo debe entenderse como un mecanismo excepcional, ya que la inejecución de las sentencias, atenta contra el principio establecido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución, lo que redundaría en perjuicio del Estado de Derecho y en la confianza en las instituciones encargadas de la impartición de justicia, por lo que cuando se acredite plenamente el grave perjuicio para la sociedad por encima del interés particular del quejoso o el propio quejoso así solicite, será procedente dicho cumplimiento sustituto, de esta manera el Estado de Derecho cumple con su principal función de garantizar la justicia y el respeto a las personas.

Asimismo, sabemos que en materia de amparo una sentencia causa ejecutoria por declaración judicial o por ministerio de ley, en el primer caso existe un acuerdo en que la autoridad de amparo generalmente en el indirecto,

³⁵ Contradicción de tesis 23/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 99/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

le otorga a un fallo dictado por ella misma, por no haberse impugnado dicho fallo por las partes dentro del término de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo.

En cuanto al segundo caso la categoría de cosa juzgada se adquiere con el pronunciamiento que de ella formula la autoridad que conoce del juicio de amparo, ello en virtud de que no existe, conforme a la ley de la materia, recurso alguno en contra de la misma.

Visto lo anterior, se plantea el cuestionamiento, si el cumplimiento sustituto constituye una excepción al principio de cosa juzgada, ya que aunque la ejecutoria que se emita una vez que ha causado estado y adquiere el carácter de inimpugnable, admite un cumplimiento distinto al establecido en la resolución dictada por el juez de distrito o por el tribunal colegiado, según corresponda.

IV. 2 Necesidad de precisar el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo en la ley de la materia, considerando la imposibilidad de restituir un bien inmueble y la importancia del interés social sobre el particular

La instauración del incidente del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo en las que se ven involucrados núcleos agrarios que con motivo de las diferentes acciones agrarias se encuentran en posesión de bienes inmuebles que deben ser restituidos a sus propietarios originales, trae consigo, el inconveniente de cómo valorar el inmueble materia de la concesión del amparo.

Por lo anterior, desde nuestro punto de vista, es necesario establecer reglas precisas en el cumplimiento sustituto para la valoración de los inmuebles materia de la protección constitucional en el juicio de garantías.

La valoración del inmueble debe considerarse en nuestra opinión conforme al avalúo comercial que tenía el bien en el momento de la afectación

de la garantía violada con la actualización del valor al momento en que la responsable de cumplimiento al amparo.

De lo anterior, deducimos la necesidad de establecer reglas en relación con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo por las siguientes consideraciones:

- El artículo 27 constitucional establece: "...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. **El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.** El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas..."
- La Ley de Expropiación vigente expedida en 1936 hasta antes de 1994, consideró acorde con lo establecido en la Constitución que para efectos de la indemnización, se sujetaría al valor catastral del inmueble expropiado.

En contraposición con lo anterior, tenemos la siguiente consideración:

- A partir de 1994 aparece regulado en el caso de actos jurídicos en los que interviene el gobierno federal con respecto a la indemnización por expropiación, que el pago sea realizado conforme al valor comercial.

En efecto a partir de la modificación en 1994 a la Ley de Expropiación, se establece en su artículo 10, lo siguiente:

“Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”.

Considero que dicha modificación se hizo con la finalidad de pagar una indemnización más justa por el bien sujeto al procedimiento de expropiación, ya que ahora se haría sobre la base del valor comercial y no el valor catastral, e incluso se acortaron los plazos para el pago de las indemnizaciones, ya que anteriormente era un plazo de 10 años y con la modificación propuesta, sería únicamente un plazo de un año.

Al respecto durante el proceso legislativo que culminó con dicha reforma, la postura que predominó fue la de señalar como referencia en caso de indemnización por expropiación, el valor comercial y únicamente mencionar que esta indemnización no podrá ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Ahora bien, estimo que en el caso del cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo en el que exista imposibilidad material y jurídica de restituir un inmueble, se configura un tipo de expropiación sui generis, sobre todo en el caso de afectaciones agrarias, en el que acorde con lo establecido por el actual artículo 27 constitucional debiera prevalecer el criterio del avalúo a valor catastral, sin embargo esto debe ser inatendible, ya que debe imperar el valor comercial previsto en el precitado artículo 10 de la Ley de Expropiación vigente a nivel federal.

Por tal razón coincido con el criterio que ha sostenido nuestro máximo tribunal en el sentido de que debe imperar en caso de cumplimiento sustituto, respecto de un bien inmueble, el valor comercial así se ha sostenido en la siguiente tesis jurisprudencial, que resulta aplicable por analogía al actual incidente sobre cumplimiento sustituto:

“SENTENCIAS DE AMPARO. EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, EL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES ES EL ADECUADO PARA FIJAR SU CUANTÍA. Cuando se trate de bienes inmuebles, el valor comercial o de mercado es idóneo para tasar su precio o medida de cambio en unidades monetarias, el cual, en el Glosario de Términos de Valuación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se define como el precio más probable estimado, por el cual una propiedad se intercambiaría en la fecha del avalúo, entre un comprador y un vendedor actuando por voluntad propia en una transacción sin intermediarios, con un plazo razonable de exposición donde ambas partes actúan con conocimiento de los hechos pertinentes, con prudencia y sin compulsión. En la doctrina también se ha aceptado como método de valoración, el valor de mercado, y se ha definido como la suma de dinero para el que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble; es más probable que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador pagar, en una situación similar a la del mercado analizado; el importe neto que razonablemente podría recibir un vendedor por la venta de la propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada y suponiendo que exista, al menos, un comprador correctamente informado de las características del inmueble y que ambos comprador y vendedor, actúen libremente y sin un interés particular en la operación. En todo caso, el valor comercial o de mercado debe estar acotado en el tiempo al justiprecio del inmueble, en la época y en las condiciones que tenía cuando se cometió la violación de garantías individuales, más el factor de actualización previsto en el artículo 7º., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en acatamiento de la regla retrospectiva establecida en el artículo 80 de la Ley de Amparo, relativa a la restitución a la parte quejosa en el goce de sus garantías individuales violadas.

Incidente de inejecución 62/2000. Sucesión testamentaria a bienes de Ángel Veraza Villanueva. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado. »³⁶

Caso similar ocurre para fijar el monto de los daños y perjuicios ocasionados por la violación a una suspensión, en el que el Poder Judicial ha fijado el criterio de valorar conforme al avalúo comercial, como se aprecia en la siguiente tesis:

³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, mayo de 2004, tesis: P. XXIV2004, pág. 146. Materia Común, Novena Época. Pleno.

DAÑOS Y PERJUICIOS CON MOTIVO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA GARANTÍA POR ESE CONCEPTO DEBE FIJARSE EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY DE AMPARO, SOBRE LA BASE DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y A LOS CERTIFICADOS DE LA TESORERÍA, RESPECTIVAMENTE. Para calcular los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con la suspensión del acto reclamado, se debe atender a la depreciación o pérdida del valor adquisitivo de la cantidad que debió ingresar al patrimonio del que obtuvo la condena, es decir, la correspondencia que debe existir entre el poder adquisitivo que tenía esa cantidad al momento en que legalmente tuvo derecho a disponer de ella y la fecha hasta en que lo haría por virtud de la suspensión que se otorga, cuyo lapso de esa falta de disposición es de seis meses por considerarse el tiempo probable en que se resolverá en definitiva dicho juicio de garantías. En esos términos, para fijarse el monto que por concepto de daño debe garantizarse para que surta efectos la suspensión, se requiere saber cuál es esa pérdida o menoscabo que ha sufrido el poder adquisitivo de la cantidad a que se tiene derecho, para lo cual es necesario acudir como un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, a la publicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor que por ley publica el Banco de México, en los seis meses anteriores a la fecha en que se calcule la garantía, para que sirvan como referencia para los seis meses posteriores, plazo en que probablemente se resolverá el juicio de garantías, y así obtener el factor para calcular el posible daño ocasionado con la concesión de la suspensión. Por otro lado, la ganancia lícita susceptible de obtenerse por parte de la tercera perjudicada, es decir, los perjuicios, es cuantificable no atendiendo al interés legal que dependería de la naturaleza mercantil o civil del juicio de origen de los actos reclamados, sino el beneficio máximo que aportaría esa cantidad si se pudiera invertir el dinero materia de la condena en una institución de crédito, por lo que debe tomarse en cuenta la tasa de rendimiento de los certificados de la tesorería porque se trata de un instrumento que arroja un rendimiento que es un indicador de la ganancia lícita que puede obtener quien tiene a su disposición determinada cantidad de dinero, y que se ve impedida de ingresar a su patrimonio, porque la suspensión

del acto reclamado es un obstáculo jurídico que impide hacer efectiva la condena.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 343/2004. Ivonne Garza Piña. 9 de septiembre de 2004. Mayoría de votos. Disidente: Anastasio Martínez García. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Everardo Maya Arias.³⁷

De lo expuesto, deducimos, que en acatamiento a la regla retrospectiva establecida en el artículo 80 de la Ley de Amparo, relativa a la restitución a la parte quejosa en el goce de sus garantías individuales violadas, debe considerarse lo siguiente:

- Que debe aceptarse el criterio de adoptar el valor comercial como referencia para el cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, en donde exista imposibilidad material y jurídica para restituir un inmueble, por ser éste el valor más justo y equitativo, sin embargo éste valor comercial debe estar acotado al justiprecio del inmueble en la época y condiciones que tenía cuando se cometió la violación de garantías.
- Debe utilizarse, el factor de actualización previsto en el artículo 7º fracción II, de la Ley sobre el Impuesto de la Renta.

Al respecto, no deben considerarse al momento de valuación del bien, las edificaciones y obras de infraestructura posteriores a la fecha de la violación de la garantía materia de la concesión del amparo, para fijar la cuantía de la restitución en el caso de cumplimiento sustituto, ya que de valorarse las edificaciones y obras de infraestructura y demás beneficios y mejoras, que no existían en la época de la violación de la garantía, se efectuaría un pago

³⁷ Tesis aislada Materia(s): Civil Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Abril de 2005 Tesis: I.3o.C.474 C Página: 1387.

excesivo al tomar en cuenta el aprovechamiento urbanístico que no existía en aquella época y que necesariamente influiría en el valor de la tierra.

Finalmente, debemos expresar que como una razón de elemental justicia, cuando el cumplimiento sustituto conlleve la obligación de pagar el valor de un bien inmueble, el monto a cubrir será el resultado de actualizar el valor que tenía al momento en que se realizó el acto reclamado hasta la fecha en que se efectúe el pago, ya que la restitución al quejoso en el goce de sus garantías violadas debe llevar implícito la obligación de actualizar ese valor, para que el monto resultante tenga un poder adquisitivo análogo al que tenía en la época en que se emitió el acto reclamado.

Sin embargo ante la ausencia de norma que establezca la forma de actualizar el valor estimo que se debe acudir al mecanismo de actualización que prevé el artículo 7º, fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, conforme al cual para dictaminar el valor de un bien o de alguna operación que ha variado en el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precio en el país en un periodo determinado, se debe utilizar el valor de actualización que se obtiene de dividir el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo.

Por las razones expuestas, se propone modificar el artículo 105 de la Ley de Amparo, adicionado un párrafo, de la siguiente manera:

“Artículo 105...

...

Para efecto de lo señalado en párrafos anteriores, en el incidente de cumplimiento sustituto, tratándose de un bien inmueble deberá valorarse tomando en cuenta el valor comercial que tenía el inmueble en la época de violación de la garantía respectiva, sin considerar, por ende las mejoras del bien, pero actualizando su valor en términos del artículo 7º fracción II de la Ley sobre el Impuesto de la Renta.”

IV.3 Breve exposición de casos prácticos relevantes vinculados con el cumplimiento sustituto de sentencias de amparo relacionados con la materia agraria.

IV.3.1.- Ejido Santa Úrsula Coapa, Delegación Coyoacán, Distrito Federal

Este ejido fue afectado por diversas expropiaciones, además con el avance de la mancha urbana, fue extinguido en cuanto a su superficie original.

Una de la expropiaciones más trascendentes que sufrió, y por su alta connotación política alcanzó relevancia, fue la derivó del Decreto Presidencial de fecha 14 de diciembre de 1984 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del mismo año, que señalaba en sus puntos resolutivos, lo siguiente:

“Primero.- Por causa de utilidad pública , se expropia al ejido “Santa Úrsula Coapa”, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, una superficie de 236-77-46.69 has., (DOSCIENTAS TREINTA Y SEIS HECTÁREAS, SETENTA Y SIETE AREAS, CUARENTA Y SEIS CENTIAREAS, SESENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS), de uso común, para destinarse a su regularización mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan y para que se construyan viviendas populares de interés social en los lotes que resultaren vacantes...La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria”.

Quinto.- En virtud de que la expropiación es parcial y se afectan 246-77-46-69 has. (DOSCIENTAS TREINTA Y SEIS HECTÁREAS, SETENTA Y SIETE AREAS, CUARENTA Y SEIS CENTIAREAS, SESENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS) DE USO COMÚN, la indemnización correspondiente se destinará conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Sexto.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal e inscribáse el presente decreto por el que se expropián terrenos al ejido Santa Úrsula Coapa, Delegación Coyoacán, de la mencionada entidad federativa, en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de ley, notifíquese y ejecútese”.

En contra de dicha resolución Armando Bernal Estrada y otro a través de su representante legal promovieron demanda de amparo, por considerar que dentro del plano de ejecución del Decreto expropiatorio mencionado se incluyeron indebidamente sus propiedades.

Substanciado el procedimiento, el Juez de Distrito correspondiente dictó sentencia concediendo el amparo y protección de la justicia federal para el efecto de dejar insubsistente el decreto expropiatorio de referencia en cuanto a los terrenos propiedad de los quejosos, lo anterior considerando que: *“...se traduce en inexacta aplicación de la ley, dado, que la expropiación de bienes ejidales está sujeta a un trámite diferente al de la expropiación de la propiedad civil; y además en el caso de que la voluntad del Estado hubiera sido expropiar a los promoventes, debió ordenar que la indemnización correspondiente se le pagara a ello y no a un tercero...”*³⁸

Las autoridades responsables, no estuvieron conforme con la resolución anterior, por lo que promovieron recurso de revisión, el cual al resolverse, modificó la sentencia recurrida únicamente para el efecto de precisar la afectación de los terrenos de los quejosos. Después de diversos requerimientos para el cumplimiento y ante la imposibilidad de restituir al quejoso el predio de su propiedad, se tramitó el incidente de cumplimiento sustituto que inicialmente sobre la base de un avalúo comercial arrojó la cantidad de 319´454,600, sin embargo la Secretaría de la Reforma Agraria promovió queja en contra de este avalúo, la cual se resolvió procedente para el efecto de que se nombrara un nuevo perito, lo que ocasionó que se fijará un nuevo avalúo con un monto de \$472´346,320, dejando a salvo la facultad de la

³⁸ Resolución de fecha 21 de febrero de 2005, dictada en el incidente de inejecución de sentencia 53/2002 derivado del juicio de amparo indirecto 46/87, promovido por Armando Bernal Estrada y otro. P. 11.

autoridad para entregar a los quejosos, si las hubiere fracciones desocupadas del terreno materia de este asunto y para disminuir en lo que corresponda el pago proporcional.

Nuevamente se promovió un recurso de queja, ahora por los promoventes del amparo, mismo que resultó procedente, por lo que finalmente se dictó nueva resolución en la que se condena al pago de la cantidad de \$1,214'174,040.00, e igualmente dejando a salvo la facultad de la autoridad para entregar a los quejosos, si las hubiere fracciones desocupadas del terreno materia de este asunto y para disminuir en lo que corresponda el pago proporcional.

Finalmente, al dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución en el incidente de inejecución 53/2002, resolvió fijar la cuantía de los daños y perjuicios en cumplimiento sustituto a la ejecutoria pronunciada en este asunto por la cantidad de \$199'760,839.20, por una extensión de 33-32-68 hectáreas, que defendieron en el juicio de amparo de origen.

Para arribar a dicha cantidad, la Corte consideró entre otras cuestiones: "...que al valuarse la tierra a precio comercial actual, en ese valor se encuentra ínsita la plusvalía que el predio ha adquirido a través de todos estos años, lo que equivale a resarcir a la parte quejosa de los perjuicios civiles que sufrió; tal criterio de valuación eminentemente civilista, no se acepta...pues como ya se dijo, el valor comercial actual del inmueble correspondería en todo caso, a una operación mercantil de compraventa que se justificaría si se estuviera en presencia de un contrato traslativo de dominio de esta naturaleza, lo que no sucede en la especie"³⁹

Cabe mencionar, que igualmente, aunque prevalece el criterio de avalúo comercial para fijar el monto de la cuantía en el cumplimiento sustituto, el monto original había sido elevado, debido a que se habían considerado las construcciones que en el predio existían, por lo que de esta manera, el avalúo

³⁹ Resolución de fecha 21 de febrero de 2005, dictada en el incidente de inejecución de sentencia 53/2002. Ob. Cit. p. 193.

a tiempos actuales incluye implícitamente el aprovechamiento urbanístico, que también implica una plusvalía que no existía originariamente al momento de la violación de las garantías individuales o al menos no era la misma que en la actualidad.

IV.3.2.- Predio denominado “Paraje San Juan”, ubicado en la Delegación Xochimilco, en México, D.F..

1.- En el año de 1989, dentro del marco del Programa denominado "Progrese", el entonces Departamento del Distrito Federal determinó, a efectos de regularizar la tenencia de la tierra, la expropiación de diversos predios, entre ellos el denominado "Paraje San Juan", mismo que quedó contemplado dentro del Decreto Presidencial de fecha 24 de julio de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 27 de julio de 1989.

2.- En virtud del referido decreto, se expropió a favor del Departamento del Distrito Federal una superficie de tres millones noventa y seis mil seiscientos setenta, punto setenta y cinco metros cuadrados, conformados por nueve mil ochocientos sesenta y nueve lotes, integrados en doce colonias, declarándose como causa de utilidad pública el mejoramiento y la regularización de la tenencia de la tierra.

3.- Para dar cumplimiento cabal al Decreto de referencia e instrumentar las acciones relacionadas con la transmisión de la propiedad a los poseedores legítimos de estos lotes, se estableció la modalidad de contrato de donación con carga.

4.- En el contenido del Decreto Expropiatorio mencionado, se indica que transcurrido el plazo de 10 años, contados a partir de que tuvo efecto dicho instrumento, en caso de que no hubiere reclamo de indemnización alguna, los propietarios de los lotes adquiridos bajo el programa de regularización quedarían liberados de la carga.

5.- Concretamente, en el polígono de expropiación denominado "Paraje San Juan", se elaboraron al amparo del referido decreto de expropiación y bajo el auspicio del Programa de Regularización, ocho mil setecientos setenta escrituras.

6.- El 6 de agosto de 1999 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Declaratoria de Liberación de Escrituras del predio denominado "Paraje San Juan", en el que se señaló que al haber transcurrido 10 años a partir de que surtió efectos el Decreto Expropiatorio del 26 y 27 de julio de 1989, debía liberarse la carga a la que quedaron sujetas las escrituras otorgadas en cumplimiento a dicho mandato presidencial.

7.- Enrique Arcipreste de Abrego, por su propio derecho y como albacea de la sucesión testamentaria a bienes de Arturo Arcipreste Novel, mediante juicio de amparo promovido ante el Juzgado Octavo de Distrito del Distrito Federal en materia administrativa "B", solicitó el pago de la indemnización, en virtud de haber sido afectado su derecho de propiedad por el referido Decreto Expropiatorio de 1989, obteniendo sorpresivamente sentencia favorable, misma que condenó al Gobierno del Distrito Federal al pago de mil ochocientos diez millones de pesos.

8.- El pago del monto de la indemnización representaba un daño grave al Erario del Gobierno del Distrito Federal, repercutiendo directamente en los programas sociales que tienen como finalidad atender las necesidades apremiantes de la ciudad y de la ciudadanía y compromete la no realización de los programas de obras públicas que el Gobierno tiene destinado realizar. Por ello, debe tenerse sumo cuidado en la vigilancia de los aspectos de legalidad en las actuaciones que se realicen respecto del procedimiento expropiatorio y el posible pago de una indemnización semejante.

9.- Existe la presunción de serias irregularidades e inconsistencias legales contenidas en el expediente de amparo que promovió el señor Enrique Arcipreste de Abrego, que se han denunciado pública y jurídicamente y que constituyen serios indicios de corrupción y tráfico de influencias en la

sustanciación del procedimiento; ante lo cual resulta necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle una investigación que permite dilucidar el apego a derecho en la conducta de la Jueza que dio causa al procedimiento en cuestión.

De acuerdo con la Ley de Expropiación y el contenido del mismo decreto, transcurridos 10 años contados a partir de que tuvo efectos (se publicó los días 26 y 27 de julio de 1989), en caso de que no hubiere reclamo de indemnización alguna, los propietarios de los lotes en regularización quedarían librados de la obligación del pago. Transcurridos los 10 años, el 6 de agosto de 1999, la Gaceta Oficial del DF publicó la "declaratoria de liberación de escrituras del predio denominado Paraje San Juan". Arcipreste solicitó el amparo 20 días después, el 26 de agosto del mismo año, y se resolvió a su favor el 30 de noviembre de 1998

Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal, se negó a cumplir esta condena alegando fraude procesal, invocando una reforma al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, entre sus argumentos se encontraban las siguientes:

- Falsificación de firmas, alteración de documentos, inscripción indebida en el Registro Público de la Propiedad (RPP) y omisiones en la operación de compraventa, fueron algunas de las irregularidades que detectó la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal en los documentos que exhibió Enrique Arcipreste del Abrego en el juicio de amparo que promovió para solicitar el pago de una indemnización por la expropiación del predio Paraje San Juan, cuyo decreto se publicó con fechas 26 y 27 de julio de 1989, dentro del programa Progresse del entonces DDF.
- Arcipreste presentó, en copia simple, un contrato privado de compraventa, de fecha 13 de noviembre de 1947, suscrito por su padre, Fernando Arcipreste Pimentel, y por Justino Granados Flores, relacionado con el predio denominado Paraje San Juan, con una

- superficie de "298 hectáreas cuadradas" aproximadamente (unidad de medida técnicamente inexistente).
- El interesado nunca presentó original, ni copia certificada del documento. Dicho contrato habría sido ratificado el 14 de noviembre de 1947 ante el juez de paz de la delegación Iztapalapa, Ignacio Munguía Alvarado, pero se habría inscrito en el RPP el 22 de julio de 1975, es decir 28 años después. El sello de inscripción establece que el bien quedó registrado en la sección 1a. C, tomo 138 (233), volumen 1, fojas 145, partida 137. Sin embargo, en el sello aparecen registrados dos números de tomo: 138 y 233; además de que ninguna inscripción puede anotarse dos veces en tomos distintos, el segundo no existe en ninguna sección. Asimismo, el hecho de que se haya inscrito en la sección 1a. C representa una ilegalidad, pues de acuerdo con el reglamento de la época los contratos de compraventa debían anotarse en la sección 1a. B, y no en la 1a. C, que corresponde a resoluciones judiciales y administrativas.
 - Pero además, en el RPP la foja correspondiente, la 145, fue arrancada del tomo 138 y jamás fue microfilmada, por lo que no es posible consultarla en el asiento ni en microficha. De manera indebida, al solicitar Arcipreste la reposición de la inscripción, el 25 de julio de 1986, ésta fue anotada en la sección 1a. C, tomo 138, volumen 1, foja 476, sin número de partida, debido a que el libro se había cerrado en la foja 471. Cabe señalar que ocho años antes había entrado en vigor el reglamento del RPP que dispuso el uso de folio real para las inscripciones, en sustitución del uso de libros, por lo que la reposición del libro, y además fuera del cierre, es también ilegal.
 - El dictamen pericial en documentoscopia que ordenó la Dirección General de Servicios Legales del Gobierno del DF al contrato ratificado, determinó que la firma del juez de paz, Munguía Alvarado, no concuerda con las características de las firmas que el mismo suscribió en 1944 y 1951.
 - Otra irregularidad corresponde al contrato mismo, pues al rebasar el monto de la operación de compra la cantidad de 500 pesos, debió celebrarse ante notario público y no en documento privado.

- El GDF encontró copias de dos certificados de inscripción expedidos por el RPP con fecha 8 de febrero de 1988, en los que consta que obra una inscripción en favor del demandante por 298 metros cuadrados aproximadamente. Un análisis de 9 mil 108 expedientes de regularización, de los 10 mil 302 lotes que conforman el predio, reveló que seis mil seis contaban con contrato de compraventa anterior al decreto de expropiación y 556 con escritura pública y en ninguno de los contratos aparece el nombre de Enrique Arcipreste.

Por otra parte, en el año 2004, la Secretaría de la Reforma Agraria envió a la Asamblea Legislativa las copias de tres solicitudes de regularización y enajenación del Paraje San Juan para demostrar que se trataba de un bien nacional, según el entonces secretario Florencio Salazar Adame.

De estos expedientes se valieron otras personas para exigir el predio, para sumar ocho presuntos dueños.

El paraje tiene el tratamiento de “presunta propiedad nacional” en los documentos, pero se argumentó en contra parte que no se dio a conocer el dictamen de la propia SRA sobre la pertenencia pública, como lo indica la ley agraria federal.

Con los documentos enviados en ese año a la Asamblea Legislativa, la SRA no solamente según la propia asamblea, no acredita el bien nacional y, en consecuencia, su participación en el caso; si no que tampoco aclara qué sucede con el decreto expropiatorio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, del que del que se desprendió la escrituración del predio entre 10 mil familias del paraje de Iztapalapa.

Este asunto, derivó en un incidente de inejecución de sentencia que estuvo a punto de ocasionar la destitución del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

Finalmente, tomando en consideración un nuevo análisis del asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reducir el monto de la condena, señalando que se debía tomar en consideración el avalúo comercial del predio en la época de la afectación actualizándolo conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

De esta manera observamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha marcado lineamientos para la emisión de los dictámenes valuatorios emitidos en el incidente de cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, por lo que el Juez de Distrito debe revisar que se ajusten a los criterios de nuestro máximo Tribunal, como podemos apreciar en la siguiente tesis:

“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOZCA DEL INCIDENTE RESPECTIVO DEBE REVISAR SI LOS DICTÁMENES EN LOS QUE SE CALCULAN LAS CANTIDADES QUE TIENE DERECHO A PERCIBIR EL QUEJOSO, REÚNEN LOS ELEMENTOS TÉCNICOS MÍNIMOS NECESARIOS PARA SUSTENTAR SU CONCLUSIÓN Y SI SE APEGAN A LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DE NO SER ASÍ, DEBE ORDENAR SU ACLARACIÓN, LA REALIZACIÓN DE NUEVAS DILIGENCIAS O, INCLUSO, DESIGNAR A OTRO PERITO OFICIAL. Los órganos del Poder Judicial de la Federación deben velar porque las sentencias de amparo sean cabalmente cumplidas, por lo que están facultados para realizar oficiosamente las actuaciones que conforme a la ley permitan restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales vulnerados. Tomando en consideración lo anterior, así como los artículos 79, 80, 143 y 148 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, el Juez de Distrito, durante la tramitación de un incidente de cumplimiento sustituto al fallo protector de garantías, debe vigilar puntualmente que los peritos de las partes emitan el dictamen relativo a las cantidades que tiene derecho a recibir el quejoso, conforme a las directrices establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, las demás que el a quo estime necesarias para que el estudio correspondiente tenga los elementos técnicos mínimos necesarios para sustentar su conclusión.

En consecuencia, si el órgano jurisdiccional advierte oficiosamente irregularidades o deficiencias en los estudios respectivos, debe requerir a los expertos para que aclaren los puntos correspondientes, o lleven a cabo nuevas diligencias para emitir otro estudio; supuesto en el cual, para salvaguardar la equidad procesal entre las partes, debe notificarles personalmente su determinación, para que, si lo estiman necesario, adicionen los puntos respectivos, sobre los cuales también puedan pronunciarse los peritos designados. Incluso, en caso de que no se subsanen las irregularidades, y de considerarlo indispensable, el Juez Federal puede nombrar a otro perito oficial para que emita el dictamen respectivo.

Queja 1/2007. Presidente y Síndico Municipal del Ayuntamiento de San Martín Texmelucan, Puebla y otros. 30 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.”⁴⁰

IV.3.3.- Escuela Nacional de Antropología e Historia

Este asunto se deriva del incidente de inejecución de sentencia ante la falta de cumplimiento a la resolución de daños y perjuicios de fecha diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y nueve emitida por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el juicio de amparo indirecto número 94/98 y sentencia de fecha cinco de agosto de mil novecientos noventa y nueve pronunciada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de queja número 277/99, en cuya virtud se condenó al jefe de Gobierno del Distrito Federal a pagar a la parte quejosa, en sustitución del cumplimiento original de la ejecutoria de garantías, la suma de \$176'500,000.00 (ciento setenta y seis millones quinientos mil pesos), cantidad de la cual hizo un pago parcial a la agraviada por el monto de \$2'788,326.10 (dos millones setecientos ochenta y ocho mil trescientos veintiséis pesos con diez centavos).

⁴⁰ Tesis aislada.. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Julio de 2007. Tesis: 2a. LXXVI/2007. Página: 372

Antes de llegar a esta forma de cumplimiento, debe decirse que los alcances originales de la sentencia de garantías consistían en que el jefe de Gobierno del Distrito Federal "... en cabal observancia y cumplimiento al artículo 17 constitucional, emita la resolución correspondiente que cumplimente la diversa de catorce de agosto de mil novecientos noventa y dos, de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, observando los lineamientos por ésta determinados."

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y ocho el incidente de inejecución de sentencia 279/98, también derivado del juicio de amparo indirecto 94/98, interpretó esa sentencia de catorce de agosto de mil novecientos noventa y dos, en los términos siguientes:

"1. Que mediante escrito presentado el treinta de agosto de mil novecientos noventa y uno ante la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la sucesión de Ángel Veraza Villanueva, representada por su albacea definitivo Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui, demandó al ahora jefe de Gobierno de esta capital la nulidad de la resolución dictada por éste el cinco de agosto de la misma anualidad, en el procedimiento administrativo número 21-01/401.1/580 bis, mediante la cual declaró improcedente la reversión de la expropiación que decretó de la porción que corresponde al predio denominado Tecaxi, ubicado en la Delegación Tlalpan de esta capital, con una superficie de dieciocho mil metros cuadrados.

"2. Que seguido el juicio de nulidad por sus trámites legales, la Sala del conocimiento dictó sentencia el catorce de agosto de mil novecientos noventa y dos, en la que declaró la nulidad de la resolución detallada en el párrafo que antecede para el efecto de que la autoridad demandada estableciera la reversión de la expropiación en favor de la parte actora por no haberse destinado el predio de que se trata en los fines de utilidad pública para los que fue expropiado, tomando en consideración las pruebas que el actor ofreció en el procedimiento y los lineamientos dados en la resolución de nulidad.

"3. Que inconforme con la anterior determinación, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta capital, en la que habiéndose tramitado por todos sus cauces legales, se determinó por sus integrantes en sesión de diez de febrero de mil novecientos noventa y tres, que el recurso sometido a su consideración era infundado y confirmaron en sus términos la sentencia recurrida."

Como se advierte, la Segunda Sala de este Alto Tribunal al interpretar la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que se ordenó cumplir a la autoridad responsable en el amparo, estableció que en ella se declaró la nulidad de la resolución de cinco de agosto de mil novecientos noventa y uno emitida en el procedimiento administrativo 21-01/401.1/580 bis, en virtud de la cual el jefe de Gobierno del Distrito Federal había decretado improcedente la reversión de la expropiación del predio Tecaxi, con superficie de dieciocho mil metros cuadrados, ubicado en la Delegación Tlalpan en esta capital "... para el efecto de que la autoridad demandada estableciera la reversión de la expropiación en favor de la parte actora, por no haberse destinado el predio de que se trata en los fines de utilidad pública para los que fue expropiado, tomando en consideración las pruebas que el actor ofreció en el procedimiento y los lineamientos dados en la resolución de nulidad."

Este cumplimiento original no fue posible, en virtud de que en el predio se encuentra edificada la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Tal hecho fue manifestado al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal por el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en cuya ausencia promovió la secretaria de Gobierno, Rosario Robles Berlanga, a través de su oficio de fecha treinta de julio de mil novecientos noventa y ocho en los términos que a continuación se transcriben en la parte conducente:

"En cuanto al cabal cumplimiento de la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio de amparo número 94/98 promovido por Carlos Manuel Veraza

Urtusuástegui, como albacea de la sucesión de Ángel Veraza Villanueva, de fecha 26 de marzo de 1998, por la que se determina amparar y proteger a la sucesión quejosa, existe por parte del Gobierno del Distrito Federal la imposibilidad física y jurídica de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación materia de la litis constitucional, tal como lo dispone el artículo 80 de la Ley de Amparo.

"Lo anterior en virtud de que en el inmueble ubicado en la Delegación Tlalpan, Distrito Federal, con una superficie de 18,000.00 m², respecto de la porción siete de la división del predio denominado Tecaxi, mismo que fue expropiado por decreto presidencial de 29 de junio de 1978 (sic) (debe decir 1968), publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 13 y 16 de julio de 1978 (sic) (debe decir 1968), actualmente es ocupado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, como es del dominio público.

"Motivo por el cual se solicita dar vista al quejoso con el contenido de este oficio, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga." (fojas 318 y 319 del juicio de amparo indirecto 94/98).

Ante esas manifestaciones de la autoridad responsable respecto al impedimento que a su juicio existía para acatar la ejecutoria original, el Juez de Distrito por auto de fecha cinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho ordenó dar vista a la parte quejosa con el oficio relativo para que dentro del término de tres días, legalmente computado, manifestara lo que a su derecho conviniera (foja 322 del juicio de amparo indirecto 94/98).

La parte quejosa a través de su escrito de fecha seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho presentado en la misma fecha ante el juzgado del conocimiento, solicitó el cumplimiento sustituto a la ejecutoria de garantías, en los términos siguientes:

"Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui, con la personalidad que tengo acreditada en los autos del juicio de amparo 94/98, por medio del presente

escrito vengo a desahogar la vista que se me diera con el oficio suscrito por la secretaria de Gobierno del Distrito Federal en ausencia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos.

"Que toda vez que en dicho oficio la autoridad responsable manifiesta que le es imposible, física y jurídicamente, dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio de amparo 94/98, misma que la constreñía a dictar una resolución en la cual se declarara la procedencia de la reversión del predio denominado Tecaxi, expropiado por decreto presidencial del 29 de junio de 1978 (sic) (debe decir 1968) a favor de la sucesión que represento y, por ende, le resulta igualmente imposible restituirme en el pleno goce de mis derechos, retro trayendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cometida, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de la República y el artículo 105 de la Ley de Amparo, solicito se dé cumplimiento sustituto a la ejecutoria de mérito." (fojas 324 y 325 del juicio de amparo indirecto 94/98).

Por tanto, el cumplimiento sustituto tiene como premisa esencial la obligación de la autoridad responsable de revertir a favor de la parte quejosa la expropiación del predio Tecaxi, lo cual no fue factible en virtud de que en él se encuentra edificada la Escuela Nacional de Antropología e Historia, según se dictaminó pericialmente, como se verá más adelante.

De esta manera, a través del cumplimiento sustituto de la sentencia de garantías, se cambió la obligación originaria de hacer por la de dar una suma de dinero que corresponda o equivalga al deber primigenio.

Entre las causas por las cuales no es realizable la devolución del bien expropiado, en la doctrina también se ha dicho lo siguiente:

"El supuesto más común de que no sea posible la devolución se produce cuando el bien forma parte del dominio público ... la norma no exige una imposibilidad material de la reversión sino una ineffectividad de carácter legal, es decir, de la que viene impedida por la inalienabilidad de los bienes de

dominio público cuando los bienes o terrenos expropiados se hallan afectados a una finalidad diversa de la previa pero encuadrable en finalidad de uso o servicio público, que confiere a los bienes carácter demanial (que dimana o se deriva de una cosa, o corresponde a ella) y que los convierte en legalmente indisponibles, por la regla jurídica de la inalienabilidad de los mismos." García Gómez de Mercado, Francisco. Utilidad Pública, Ocupación y Reversión de los Bienes Expropiados. Granada, España. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 2000, página 274.

Una vez precisado todo lo anterior, debe decirse que el cumplimiento originario a la sentencia de garantías cedió lugar al sustituto o pago de daños y perjuicios; por tanto, en el estado actual que guardan las cosas no es factible asumir la obligación primigenia, como pretende la autoridad responsable, pues ésta fue superada por las circunstancias ya apuntadas.

Inclusive, en las condiciones prevalecientes, la ejecutoria de garantías sólo debe cumplirse de manera sustituta, pues si la dificultad para revertir el predio planteada por la autoridad responsable y aceptada por la parte quejosa radica en la circunstancia de que en él está edificada actualmente la Escuela Nacional de Antropología e Historia, ello significa que la reversión afectaría gravemente a la sociedad y a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que podría obtener el quejoso con el cumplimiento original, pues al no poder desprenderse del suelo tendría que entregársele el predio con esas edificaciones actuales, lo que indudablemente trastocaría el desempeño de las actividades de ese entorno educativo, de la población docente, administrativa y de los alumnos que lo conforman, en suma, alteraría la función pública y social de educación que en ese centro desarrolla el Instituto Nacional de Antropología e Historia como encargado del acervo histórico y del patrimonio étnico y cultural del pueblo mexicano.

Debemos señalar que en este caso al igual que los anteriores, el criterio para la fijación del avalúo en el cumplimiento sustituto fue el comercial que prevalecía en la época en que se realizó la expropiación, actualizándolo a la

fecha en que se da cumplimiento a la ejecutoria de amparo, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

No obstante lo anterior, no en todos los casos se ha abordado el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, pues en nuestra búsqueda encontramos otro caso, que aunque similar a los anteriores, no operó el cumplimiento sustituto, por lo que a continuación citamos:

IV.3.4.- Poblado: Troncoso, **Municipio:** Guadalupe, **Estado:** Zacatecas.

- En el año de 1971 el C. José León García interpuso los juicios de Amparo números 615/1971 y 639/1971, mediante los cuales se inconformó de la resolución por virtud de la cual se dotó de tierras al ejido de referencia, en virtud de contar con certificado de inafectabilidad agraria.
- Tramitados que fueron en todas sus etapas procesales los amparos indicados en el párrafo inmediato anterior, El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, otorgó al quejoso el Amparo y Protección de la Justicia Federal, para el efecto de que las autoridades responsables restituyeran al quejoso las 64 hectáreas de su propiedad.
- No obstante lo anterior, las autoridades responsables dieron cumplimiento parcial a la ejecutoria de mérito, dejando sin efectos la ejecución de la resolución rotatoria mediante un acta de asamblea el núcleo de población ejidal favorecido con las misma, sin embargo, nunca restituyeron la posesión física y material al quejoso.
- En virtud de lo anterior, el 26 de enero de 2006, el C. José León García pequeño propietario afectado interpuso incidente de inejecución ante el Juzgado Primero de Distrito con sede en la Ciudad de Zacatecas, con la finalidad de que las autoridades responsables cumplieran con la ejecutoria de mérito.

- No obstante lo anterior, y a solicitud de las autoridades responsables se determinó la caducidad de la instancia por inactividad procesal del quejoso.
- En contra de la resolución que decretó la caducidad de la instancia, los particulares quejosos interpusieron recurso de revisión, mismo que se desechó de plano, por que el recurso procedente lo era la queja.

En este contexto, podemos deducir que en este caso quizá el órgano jurisdiccional que decretó indebidamente la caducidad de la instancia, debido a que el amparo promovido por el quejoso no le eran aplicables las reformas efectuadas a la Ley de Amparo en materia de caducidad, por lo que en nuestro concepto el Juez de Distrito debió tramitar de oficio el cumplimiento sustituto, dada la trascendencia e imprescriptibilidad de las garantías individuales.

De esta forma hemos descrito, tres ejemplos de afectación por expropiación de bienes inmuebles de diferente origen uno ejidal, otro terreno nacional y el último propiedad particular, en los que ante la imposibilidad de devolver un predio en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo se opta por el cumplimiento sustituto, valuando la forma y cuantía conforme al valor comercial vigente en la fecha de afectación y actualizándola a la fecha en que se da cumplimiento a la sentencia de amparo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo antes de las reformas a la Ley de Amparo del año 2001, planteaba la necesidad de la instauración de un incidente de pago de daños y perjuicios a petición necesariamente del quejoso y en el que algunas veces la autoridad responsable podría proponer la instauración de dicho incidente.

SEGUNDA.- El cumplimiento de una ejecutoria de amparo ya sea en sus estrictos términos o bien a través de un cumplimiento sustituto plenamente justificado en el que se valore adecuadamente la cuantía de la restitución de un bien inmueble que implicaría la ejecución de la sentencia protectora de garantías, trae consigo el restablecimiento del estado de derecho.

TERCERA.- Se debe evitar que a pretexto de la aplicación de la suplencia de la queja se viole el principio de congruencia de las sentencias de amparo, establecido en el artículo 117 de la Ley de Amparo, considerando más cuestiones que las legales que la demanda de amparo proponga, resultando necesario agregar una prevención en dicho precepto.

CUARTA.- La importancia que tiene el cumplimiento de las sentencias protectoras, cuyo retraso puede generar la instauración del incidente de inejecución y en su caso la destitución de la autoridad responsable y consignación ante la autoridad correspondiente según lo previsto en el artículo 112 de la Ley de Amparo, que ante la reforma del artículo 105 referente a la tramitación del cumplimiento debiera modificarse, para ser acorde con el mismo.

QUINTA.- El incidente de inejecución no contiene en la Ley de Amparo formalidad especial para substanciar su trámite. No obstante para concluirlo, la autoridad responsable debe probar fehacientemente que ha cumplido en sus términos la sentencia correspondiente, por lo que estimamos debieran adicionarse algunos artículos, para no depender de la aplicación supletoria en el desahogo y sustanciación del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dichos artículos podrían constituir un capítulo dentro del título Primero de la Ley de Amparo denominándolo “Del incidente de inejecución de sentencia”, o bien adicionarse algunos artículos al capítulo XII denominado “De la ejecución de sentencias”.

“Del incidente de inejecución de sentencia”

Artículo-----.- El incidente de inejecución de sentencia se sujetará a las reglas establecidas en este capítulo.

Artículo -----.- Para la procedencia del presente incidente, se requerirá que de constancias de actuaciones se desprenda que se ha agotado el procedimiento previsto en el artículo 105 de esta Ley. El mismo se hará valer por escrito ante la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, y al promoverse o darse contestación al mismo se deberán proponer las pruebas que las partes estimen convenientes, fijando los puntos sobre el que versen las mismas, en el entendido que su ofrecimiento y admisión estará regulado por lo establecido por los artículos 150, 151, 152 y 153 de la presente Ley.

Artículo ----.- Admitido que sea a trámite el incidente, la autoridad que haya conocido del amparo ordenara se le de vista a las demás partes con interés jurídico, para que en el término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga, término después del cual, desahogada o no la vista correspondiente se mandarán los autos a la Sala de la Suprema Corte de Justicia que corresponda, para la resolución y trámite del incidente planteado.

Una vez que el expediente haya llegado a la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, ésta decidirá de oficio sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del incidente interpuesto.

En caso de que haya sido admitido el incidente, se dará cuenta de las pruebas ofrecidas por las partes, si las hubiere y, de admitirse las que se propongan, se señalará fecha para su desahogo en una audiencia indiferible

que se celebrará dentro de los quince días siguientes al que se dicte el auto admisorio de pruebas, mandando preparar las que así lo ameriten.

Cuando las partes no ofrezcan pruebas o las que propongan no se admitan, se citará a las partes para oír la sentencia interlocutoria que en derecho proceda, la que se pronunciará y notificará a las partes dentro de los treinta días siguientes.

Artículo----.- En la resolución definitiva que se dicte en el incidente se analizará el si el incumplimiento es excusable.

SEXTA.- 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 esta se hubiere realizado puntualmente, sin que se incluya conceptos o prestaciones distintas a 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, por lo que proponemos que en el artículo 105 de la Ley de Amparo se exprese claramente de esta forma y se evite la interposición de demandas posteriores en la vía civil de daños y perjuicios.

En este orden de ideas, proponemos la adición de un párrafo final del artículo 105 de la Ley de Amparo, en los términos siguientes:

“Artículo 105.-...

...

No obstante lo dispuesto en los párrafos precedentes, de decretarse la procedencia del cumplimiento sustituto de la sentencia, esta sola circunstancia no dará derecho al quejoso para reclamar los daños y perjuicios civiles que crea le ha causado la autoridad responsable con la

falta de cumplimiento exacto a la sentencia que le concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal, puesto que con el cumplimiento sustituto que se ha decretado, se estima se ha restituido al quejoso en el goce de la garantía individual que le fue violada en su oportunidad.”

SÉPTIMA.- Para el cumplimiento sustituto de oficio el Juez de Distrito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán establecer criterios que permitan evaluar los perjuicios que pudiera sufrir la sociedad por encima de los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

OCTAVA.- Al igual que en el incidente de pago de daños y perjuicios se estableció por la Suprema Corte de Justicia de la Nación reglas del procedimiento a seguir, también deberán precisarse respecto del cumplimiento sustituto que introduce la reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo, en congruencia con la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

NOVENA.- En virtud de la reforma de 2001, que adicionó al artículo 113 de la Ley de Amparo, para establecer la caducidad de los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias, es necesario que en el caso de amparos agrarios se establezca la prevención para hacer de su conocimiento las sentencias dictadas en su favor, con el apercibimiento de decretar la caducidad.

DECIMA.- La regulación actual del cumplimiento sustituto que no especifique la forma de cuantificar la restitución de las garantías violadas en el caso de un bien inmueble no corresponde a las necesidades de una sociedad moderna. Por lo tanto la eventual modificación del artículo 105 de la Ley de Amparo en ese sentido podría ser beneficiosa para agilizar los procesos de cumplimiento de ejecutoria de amparo y en este caso propongo adicionar un párrafo a dicho precepto que integre criterios ya definidos por nuestro máximo Tribunal, mismos que al no estar plasmados en la ley no tienen el carácter imperativo de la misma, en esta propuesta se aludirá de manera expresa a obligación de acogerse al avalúo comercial para cuantificar la restitución, en aquellos casos en que el cumplimiento de una ejecutoria de amparo implique la

devolución de un bien inmueble. En este sentido, nuestra propuesta de modificación sería de la siguiente manera:

“Artículo 105...

...

Para efecto de lo señalado en párrafos anteriores, en el incidente de cumplimiento sustituto, que tenga por objeto la restitución de un bien tangible y cuantificable en dinero, éste deberá valorarse tomando en cuenta el valor comercial que el objeto tenía en la época de violación de la garantía respectiva, sin considerar, por ende las mejoras del bien, pero actualizando su valor en términos del artículo 7º fracción II de la Ley sobre el Impuesto de la Renta. Por otra parte, si el cumplimiento sustituto consistiera en la restitución de un bien intangible, el valor del mismo se efectuará en base al dictamen de peritos.”

Bibliografía

- 1.- Adato Green, Victoria
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación comentada
Editorial Porrúa
México, 2001

- 2.- Arilla Bas, Fernando
El Juicio de amparo
Editorial Kratos
México, 1982

- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio
El Juicio de Amparo
Editorial Porrúa
39ª Edición
México, 2002.

- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa
Decimoquinta Edición
México, 2002.

- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio
Garantías Individuales
Editorial Porrúa
México, 2003.

- 6.- Chávez Castillo, Raúl
El ABC del juicio de amparo
Editorial Porrúa
México, 2002

- 7.- Castro, Juventino.
Hacia el Amparo evolucionado
Editorial Porrúa
5ª Edición
México, 1977

- 8.- Enciclopedia Jurídica OMEBA

- 9.- Góngora Pimentel, Genaro
Introducción al estudio del juicio de amparo
Editorial Porrúa
9ª Edición
México, 2003

10.- Góngora Pimentel, Genaro y María Guadalupe Saucedo Zavala
Ley de Amparo, Doctrina y Jurisprudencia
Editorial Porrúa
México, 1996

11.- González de Cossío, Arturo
El juicio de amparo
Editorial Porrúa
6ª Edición
México, 2001

12.- Gudiño Pelayo, José de Jesús
La Justicia Federal al final del milenio
Suprema Corte de Justicia de la Nación
México, 2001

13.- Manual del Juicio de Amparo
Suprema Corte de Justicia de la Nación
Editorial Themis
México, 2004.

14.- Pérez Dayan Alberto,
Ley de Amparo
Editorial Porrúa
Decimocuarta Edición
México, 2003.

15.- Prontuario en Materia de Cumplimiento de Sentencias de Amparo
Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias
Suprema Corte de Justicia de la Nación
México, 2000.