

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

Manuel L. Hallivis Pelayo

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por los derechos humanos ha ido modelando a los Estados nación hacia verdaderos Estados constitucionales y democráticos de derecho. Nuestro país no ha sido la excepción, haciéndose patente su compromiso desde el siglo antepasado con el juicio de amparo y con las reformas constitucionales publicadas en junio de 2011, complementadas con los avances logrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).¹

Según Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, esa reforma constituyó “[...] la piedra angular que dio nuevo impulso al juicio de amparo [...] lo cual se materializó con la NLA [Nueva Ley de Amparo] publicada [...] el 2 de abril de 2013[...]²” y respondió, entre otros aspectos, “[...] al rezago en el cumplimiento de las sentencias de amparo, un grave problema si se considera la efectividad auténtica del juicio de amparo como institución de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades para proteger los derechos de las personas”.³ Precisamente este estudio trata de analizar el qué y el cómo del cumplimiento de las ejecutorias de amparo directo.

¹ Los avances se han ido dando paulatinamente con casos paradigmáticos, como el de *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, que, entre otros aspectos, dio entrada al control difuso de la convencionalidad y la constitucionalidad.

² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, cit. por Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *Cumplimiento y ejecución de las sentencias, Nueva Ley de Amparo, procedimientos y recursos*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 21.

³ *Idem*.

II. PREOCUPACIÓN POR LOS DERECHOS HUMANOS

Esta inicia hace mucho con una concepción filosófica,⁴ pasando a una política que inspiró a las declaraciones del siglo XVIII, como la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la que todos los derechos fundamentales fueron reconocidos como derechos “universales” de las personas (no solo de los ciudadanos),⁵ y que representa, junto con la Constitución de Estados Unidos de 1787, “[...] una especie de acta de nacimiento del constitucionalismo”.⁶

Para Ferrajoli, esto continuó en las constituciones, hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 10 de diciembre de 1948 y los pactos sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de 16 de diciembre de 1966, “transformándose en derecho internacional vigente incorporado al derecho interno de los Estados firmantes”.⁷ Según él, fue precisamente con

⁴ Hay quienes se remontan más atrás; Carbonell considera que el primer documento con influencia histórica fue la Magna Carta de Juan sin Tierra de 1215, documento que empieza a definir derechos y a limitar los poderes del rey. Posteriormente, siguieron documentos como las Siete Partidas, que consignan el principio de libertad; el Código Legislativo Nacional de Magnus Erickson, el Edicto de Nantes de 1598, los documentos de las colonias americanas del siglo XVII, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y la *Bill of Rights* inglesa de 1689: “Ya en el siglo XVIII encontramos, por ejemplo, la Carta de Privilegios de Pennsylvania de 1701 y [...] la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y la Declaración de Derechos y Normas Fundamentales de Delaware, también de 1776 [...] y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 [...]”. Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, 1a. reimp., México, Porrúa, 2010, pp. 38-40, XIV, 43-44. Cfr. Valencia Villa, Alejandro, “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, en Martín, Claudia; Rodríguez Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1a. reimp., México, UIA-American University-Fontamara, 2006, pp. 119-123.

⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 3a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002, p. 145 y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 38-40 y 65.

⁶ A la Constitución de los Estados Unidos se le añadió, en 1791, la Declaración de Derechos que garantizaba a los estadounidenses derechos básicos como la libertad de expresión y religión: Kramer, Ann, *Derechos humanos: ¿quién decide?*, Madrid, Ediciones Morata, 2007, p. 54. Cfr. Álvarez Ledesma, Mario, *Acercas del concepto de derechos humanos*, México, McGraw-Hill, 1998, Serie Jurídica, pp. XI, XII-XIV. Cfr. Valencia Villa, Alejandro, “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, en Martín, Claudia; Rodríguez Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *op. cit.*, pp. 119-123. “A este marco normativo [...] se añaden, en sus propios ámbitos, dos sistemas de gran alcance: el europeo, basado en la Convención Americana o Pacto de San José, de 1979”. García Ramírez, Sergio, *La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano*, p. 987.

⁷ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, pp. 116 y 117, cita en p. 117. Vale la pena hacer mención de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la primera Constitución político-social del mundo, al haber considerado no solo derechos individuales sino derechos sociales en esa época llamados de ‘segunda generación’.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

la carta de la ONU que se marcó el nacimiento de un nuevo derecho internacional, convirtiéndose en un auténtico ordenamiento jurídico supraestatal, un derecho vinculante para los Estados miembros, en el que *también los individuos* (como titulares de los derechos humanos que les confieren la Declaración de 1948 y los pactos de 1966) y los pueblos (titulares del derecho de autodeterminación), *son sujetos del derecho internacional*.⁸

A partir de estos instrumentos, todos los seres humanos, por el hecho de serlo, son titulares de derechos oponibles al Estado y “[...] el modo en que un Estado respeta los derechos de las personas, pasó a ser una materia de interés internacional”.⁹ Eduardo Ferrer resalta el hecho de que los tratados internacionales, una vez que han sido debidamente incorporados, *son* derecho nacional “de fuente internacional”, y ello implica que se “[...] va conformando implícitamente un bloque de constitucionalidad”.¹⁰ Este bloque, desde las reformas de 2011, queda

[...] conformado por el texto constitucional, los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, así como cualquier otra ley en la que se preserve y tutele de alguna forma la dignidad de la persona. El bloque de constitucionalidad posee una primacía normativa, pero su eficacia no subyace en el hecho de ser un ordenamiento jerárquicamente supremo, sino en la importancia de su contenido, es decir, los valores, principios y Derechos Humanos son la razón de ser y fin de todo Estado Constitucional.¹¹

III. EL JUICIO DE AMPARO EN EL CONTEXTO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

La protección a los derechos humanos fue evolucionando hasta lo que es ahora. González Oropeza cita el caso resuelto en 1610 por el *Common Pleas* del Reino Unido, relativo a una “detención ilegal” a Thomas Bonham en el que se decidió que una ley

⁸ Aclara que, antes de 1948, era impensable que el ciudadano se quejara “[...] contra su propio Estado ante una jurisdicción internacional, al igual que hasta el siglo pasado, antes de la creación de una justicia administrativa, habría sido inconcebible el recurso de un ciudadano contra el Estado ante la jurisdicción estatal”. *Ibidem*, pp. 145 y 146.

⁹ Carrillo Salcedo, citado por Rey Cantor, Ernesto, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, México, Porrúa-IMDPC, 2008, p. XXXIX.

¹⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Prólogo”, en Caballero Ochoa, José Luis, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, México, Porrúa, 2009, p. XXIII.

¹¹ Rosario Rodríguez, Marcos del, “La incardinación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sistema constitucional mexicano: la configuración de un control directo de convencionalidad”, p. 4, www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/334

contraria a la razón y a los principios del *common law* puede ser invalidada,¹² lo que implicó reconocer “[...] por vez primera la supremacía de los derechos humanos sobre la legislación ordinaria [...]”.¹³

En nuestro país, la protección a los derechos humanos ha sido una preocupación añeja. La encontramos desde la Colonia, en la Tercera Partida, título XXIII, que se “reducía a la protección de intereses, privilegios o derechos” y se conocía en el derecho español el término “cartas de amparo”, “[...] como un acto del Rey para salvaguardar a una persona en particular contra actos de diversas autoridades que pudieran afectarles”.¹⁴ Sin embargo, el juicio de amparo es nuestra mayor contribución. Fue el resultado de un largo proceso evolutivo, hasta llegar a la Constitución yucateca de 1841, en la que se concibió una “[...] forma procesal adecuada para amparar las garantías de todos los ciudadanos [...]”.¹⁵ Este proceso implicó, entre otros, una serie de juicios de amparo de posesión de tierras, llegando a Yucatán, donde se promulgó una “[...] declaración de derechos en sentido moderno, así como su protección a través de un juicio específico al que Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá denominó *juicio de amparo* [...]” aprobada por el Congreso de Yucatán el 31 de marzo de 1841, leída y jurada en todas las cabeceras municipales el 16 de mayo de 1841.¹⁶

Como fruto de un serio análisis en el Archivo General de la Nación, González Oropeza sostiene que, a nivel federal, el primer juicio de amparo se sustanció por Vicente García Torres en 1847, al que siguieron algunos más en 1848. El propio autor comenta que la que se conoce como la primera sentencia se refiere al amparo promovido por Manuel Verástegui en contra de una orden de destierro dictada por el gobernador provisional de San Luis Potosí.¹⁷ Una vez fijados los antecedentes, es conveniente que analicemos los conceptos esenciales de nuestro tema.

¹² González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, 2a. ed., México, Porrúa-CNDH, 2009, p. 11.

¹³ Soberanes Fernández, José Luis, “Prólogo”, en González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ Cita una carta de amparo de Enrique IV al arzobispo de Sevilla de 29 de mayo de 1457. *Ibidem*, pp. 156 y 157.

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

¹⁶ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 159-172, cita en la p. 159. Explica el doctor González Oropeza que todo esto sucedió en la época en que Yucatán se inconformó con el Estado centralista.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 233-243. Esta evolución continuó vigorosamente, de hecho, las reformas a los arts. 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que, entre otras cosas, otorgaron a la SCJN la facultad de emitir declaraciones generales cuando se establezca jurisprudencia por reiteración, salvo en materia tributaria; crearon los entonces plenos de circuito y el amparo adhesivo; introdujeron la figura del interés legítimo; establecieron la suplencia de los conceptos de violación; etc. (*Diario Oficial de la Federación [DOF]* del día 6 de junio de 2011). Para un extracto de la reforma en materia de amparo *cf.* Ríos, Marco A., “Se fortalece al Poder Judicial de la Federación. Profunda reforma constitucional sobre juicio de amparo”, *Foro Jurídico*, México, núm. 94, julio de 2011, pp. 24-27.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

IV. SEGURIDAD JURÍDICA

Diversos autores han coincidido en afirmar que uno de los más importantes fines del Estado es precisamente el de proporcionar a sus miembros seguridad jurídica, un valor esencial que es imprescindible en la vida social, y sin cuya presencia difícilmente se pueden realizar los restantes valores de superior jerarquía, como la justicia;¹⁸ tanto, que Atilio Aníbal Alterini los concibe a ambos como relacionados entre sí, de forma tal que considera que su vinculación se puede entender de dos formas: “[...] en situación de conflicto —como una alternativa entre seguridad o justicia—, o en un marco de armonía, esto es, asumiendo al Derecho como un compromiso entre una y otra, para que simultáneamente hayan seguridad y justicia”.¹⁹

La exigencia de seguridad es propia del género humano. De hecho, una de las razones primigenias por las que nos reunimos en grupos sociales de cualquier naturaleza o tamaño (familias, ciudades, Estados nación, etc.), es la seguridad. Sin embargo, ¿qué es la seguridad? Para dar una respuesta adecuada iniciamos por su etimología: “Seguridad” proviene del latín *securitas-securitatis*,²⁰ que significa certeza, “[...] seguridad, sosiego, tranquilidad de ánimo”,²¹ y del sufijo *dad*,²² que indica “cualidad”, por lo que, entonces, si lo unimos, se refiere a la “cualidad de certeza o de tranquilidad de ánimo” y nos lleva a relacionar esta palabra con la necesidad humana de defenderse contra los diversos peligros que le amenazan.

Por su parte, “seguro” proviene del latín *securus-tutus* y, en congruencia, significa “[...] libre de riesgo, [...] indubitable, [...] firme, [...] defendido [...]”.²³ De esta forma, cuando calificamos a algo o a alguien de “seguro”, indistintamente, nos podemos estar refiriendo a que se encuentra libre de riesgo o bien defendido, por una par-

¹⁸ Asorey, Rubén, “El principio de seguridad jurídica en el derecho tributario”, *Principios tributarios constitucionales*, México, Tribunal Fiscal de la Federación-Universidad de Salamanca, 1992, p. 314.

¹⁹ Alterini, Atilio Aníbal, *La inseguridad jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, p. 47.

²⁰ Dehesa Dávila, Gerardo, *Etimología jurídica*, 2a. ed., México, PJF, 2004, p. 365. Cfr. Miguel, Raimundo de, *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico*, 2a. ed., Madrid, Agustín Jubera, 1867, p. 219.

²¹ Miguel, Raimundo de, *op. cit.*, p. 843. Para otros autores como Dehesa, significa “[...] exención de preocupaciones, tranquilidad de ánimo, falta de temor [...]”. Dehesa Dávila, Gerardo, *op. cit.*, p. 365. Para Adame Goddard, Jorge, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-IJ-UNAM, 1991, t. P-Z, p. 2885, “seguridad”, desde un punto de vista etimológico y en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

²² *Ibidem*, p. 365.

²³ Miguel, Raimundo de, *op. cit.*, p. 219. “[...] *Securus*, a, um, [de *se* eq. á” *siné* y *cura*] Seguro, tranquilo, lleno de seguridad y confianza, que no teme, que nada le perturba ni inquieta [...]”. Dehesa considera que “seguro”, proviene “[...] del adjetivo *securus-a-um*, compuesto a su vez del pronombre *se*, a sí mismo, y el sustantivo *cura-ae*, cuidado, diligencia, atención solicitud; de ahí el que está lleno de confianza, tranquilo. Libre y exento de peligro”. Dehesa Dávila, Gerardo, *op. cit.*, p. 365.

te; o cierto, indubitable, constante y firme, por la otra. Adicionalmente, el concepto de seguridad varía según el tipo de peligro del que estemos hablando: seguridad física, seguridad pública, seguridad nacional... *seguridad jurídica*. De sus acepciones, la que nos ocupa es precisamente esta última.

El ser humano, desde el momento en que forma parte de una comunidad, tiene interés en saber cómo se van a comportar los demás respecto de su persona, su familia y su patrimonio. Correlativamente, quiere saber cómo se debe él comportar respecto de los demás. ¿Dónde va a encontrar la respuesta? evidentemente que la encontrará en el ordenamiento jurídico,²⁴ pues son los textos normativos los que nos dan certeza en nuestras relaciones con nuestros semejantes, ya que establecen cuáles son nuestros derechos y cuáles nuestras obligaciones, garantizando que serán respetados y si esto no se hiciera, se harán respetar por la autoridad.

Efectivamente, en caso de que no se obedezca una norma, el Gobierno, como representante del Estado, en uso de facultades que el mismo orden jurídico le ha otorgado, intervendrá para que se resuelva esa tensión. Es decir, interviene para que se dé solución a esa ruptura entre el ser y el deber ser, que siempre deben coincidir, y es precisamente al no suceder esto cuando, con base en el ordenamiento legal, interviene la autoridad para restablecer el orden que debe existir, aun por la vía de la coacción, si esto es necesario.²⁵

Así, es la ley misma la que otorga seguridad jurídica, ya que su conocimiento previo permite al ciudadano prever el comportamiento de la autoridad ante una situación determinada y, con base en ello, saber cómo comportarse y tomar sus decisiones.²⁶

Ahora bien, ¿qué pasa cuando se incumple una norma? Para el maestro Sáinz de Bujanda, “[...] el eventual incumplimiento de las normas jurídicas [...] desencadena una fuerza compulsoria que restablece el equilibrio, haciendo que las relaciones regidas por el Derecho se produzcan efectivamente [...] como el ordenamiento tiene previsto. La tensión entre el ser y el deber ser viene así a resolverse, en caso de conflicto por la vía de la coacción [...]”.²⁷

²⁴ Asorey, Rubén, *op. cit.*, p. 314.

²⁵ Para un análisis claro y sencillo de la fuerza coercitiva del derecho, consúltese Villoro Torazano, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1966, pp. 449 y ss. Asimismo, Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, trad. de Jorge G. Tejerina, 2a. ed., Editora Nacional, pp. 44-66.

²⁶ Ataliba, Geraldo, “Seguridad jurídica”, cap. VII de la obra *República e Constituição*, São Paulo, “Revista dos Tribunais” 1985. Traducción y notas de Antonio Beliver Sánchez en Jiménez González, Antonio (coord.), *Grandes temas del derecho tributario, obra-homenaje a los profesores Ernesto Flores Zavala, Sergio Francisco de la Garza y Alfonso Cortina Gutiérrez*, México, Unidad Editorial de la Universidad de Guadalajara, 1995, p. 246.

²⁷ Sáinz de Bujanda, Fernando, *Sistema de derecho financiero*, t. I, vol. 1: *Actividad financiera, ciencia financiera y derecho Financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977, p. 329.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

De esta manera, la nota esencial de lo jurídico va a encontrar eficacia precisamente en el poder coercitivo del derecho, en la posibilidad de que se imponga coactivamente el cumplimiento de la norma, aun contra la voluntad de su destinatario, aspecto del que deriva la seguridad: saber a qué atenerse y que ese comportamiento podrá exigirse, incluso mediante coacción.²⁸ La certidumbre la genera precisamente el saber que la conducta que prevén las leyes necesariamente se deberá cumplir o la autoridad la hará obedecer, ya que la seguridad jurídica “[...] solo puede existir cuando los preceptos que integran un determinado sistema de derecho tienen tras de sí un poder capaz de imponerlos, incluso por la fuerza”.²⁹

Por otra parte, según García Novoa, existen una serie de requisitos mínimos que se deben cumplir para obtener seguridad. Para él, habrá seguridad jurídica cuando “[...] el sistema jurídico ha sido regularmente establecido³⁰ en términos iguales para todos,³¹ mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que solo se aplican a conductas posteriores -y no previas- a su vigencia, que son claras,³² y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo”.³³ Todo ello permite

²⁸ Véase Mazz, Addy, “El Principio de seguridad jurídica en la creación y aplicación del tributo”, *Revista Tributaria*, Uruguay, t. XX, núm. 117, noviembre-diciembre de 1993, pp. 493-511.

²⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1940, t. I, p. 156.

³⁰ La existencia regular significa que debe tener pretensiones de definitividad, por lo que se deben excluir normas provisionales, que generan inseguridad. Solo por excepción, principalmente en el caso de transitoriedad, se pueden admitir normas de vigencia temporal limitada. *Cfr.* García Novoa, César, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 77.

³¹ La igualdad implica un trato igual a iguales y desigual a desiguales. *Cfr.* Vigo, Rodolfo L., *De la ley al derecho*, México, Porrúa, 2003, p. 282; Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, pp. 214-219.

³² Este es un aspecto relevante en el caso de cumplimiento de ejecutorias, porque el que estas sean claras evidentemente abona a un mejor cumplimiento. Requiere, según Pérez Luño, “[...] una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas con lo que se evita la excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del derecho”. Pérez Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1991, p. 33. La claridad obliga a la identificación nítida de los destinatarios de la norma, el acercamiento a su realidad y un lenguaje sencillo y comprensible. Asimismo, claridad implica evitar la utilización de conceptos imprecisos y reenvíos convierten los textos en un problema. Como nos dice Bentham: “[...] Cuando exiges obediencia para fines de naturaleza pública, para uso y beneficio de la comunidad en general, tienes igualmente a tu disposición el lenguaje, los medios ordinarios de comunicación: usa a este efecto el lenguaje con la misma sencillez y sinceridad, aplica a los instrumentos de comunicación de manera similar, habla inteligiblemente a quienes te dirijas y así te comprenderán, facilita a todas las personas lo que sea necesario que conozcan para cumplir con tu voluntad [...]”. Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Madrid, BOE, 2004, pp. 14 y15. De la misma forma, debe tenerse cuidado con el uso metalenguajes o lenguajes muy técnicos, que más parecen acertijos destinados a una élite jurídica, que reglas que tiene que cumplir la sociedad. *Cfr.* García Novoa, César, *op. cit.*, pp. 76-79 y 147-153.

³³ García Novoa, César, *op. cit.*, p. 77.

calcular razonablemente los efectos de derecho que tendrá en el futuro lo que se hace hoy, y que las personas puedan prever su comportamiento precisamente con base en consecuencias previsibles de sus acciones y así poder tomar sus decisiones.³⁴

Precisamente uno de los elementos fundamentales para que los ciudadanos tengan seguridad jurídica y puedan planear su conducta es, en palabras de Aulis Aarnio, partir de una *práctica judicial previsible*, lo cual se realiza, entre otras cosas, por medio del modelo formalista de razonamiento jurídico. En el razonamiento jurídico debe evitarse la arbitrariedad (principio de Estado de derecho) y el resultado final debe ser apropiado, es decir, las decisiones jurídicas no solo deben estar de acuerdo con el derecho (aspecto formal), sino también satisfacer criterios de certeza axiológica (aspecto moral): “El proceso de razonamiento debe ser racional y sus resultados deben satisfacer las demandas de justicia”.³⁵

V. TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

Como todos sabemos, en el derecho moderno se ha superado el concepto de autodefensa, y el ser humano, al reunirse en sociedad, confía en que sus derechos se le distribuyan con imparcialidad y se le conserven en paz y justicia. De una ley del más fuerte se ha pasado a un orden jurídico en el que “[...] prevalece el criterio de un sujeto imparcial, sustituyéndose la acción directa frente al adversario por la acción dirigida hacia el Estado”.³⁶ Es decir, ya no es el ser humano el que se defiende a sí mismo, sino que busca que esta defensa y la consecuente impartición de justicia se haga a través del Estado y, dicho en forma más precisa, a través de jueces y dentro de un proceso.

De esta forma, se habla del derecho a la tutela jurisdiccional, el que, según Silguero, es el “Derecho Fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección de sus derechos o intereses legítimos [...] se caracteriza [...] por su marcado carácter judicial ya que surge con el desarrollo y ulterior resolución de un proceso”.³⁷

³⁴ Alterini, Atilio Aníbal, *op. cit.*, p. 19.

³⁵ Aarnio, Aulis, “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 8, 1990, pp. 25 y 26.

³⁶ González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 21 y 22. En una muy precisa explicación, el maestro González Pérez utiliza la muy citada alocución del Conde de la Cañada y de Niceto Alcalá-Zamora para introducirnos en esta maravillosa evolución hacia el abandono de la autodefensa y la ley del más fuerte, por sistemas en los que se obtiene justicia a través de terceros imparciales que actúan en representación del Estado.

³⁷ Silguero Estagnán, Joaquín, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Madrid, Dykinson, 1995, pp. 85 y 86.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

Por su parte, Almagro lo denomina *derecho fundamental a la jurisdicción* y considera que es “[...] aquel de carácter instrumental que permite la defensa de todos los derechos mediante un proceso garantizado y decidido por un órgano jurisdiccional”.³⁸ Asimismo, una definición muy utilizada es la de González Pérez: “[...] el derecho de toda persona a que se le “haga justicia”: a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas”.³⁹

La Primera Sala de la SCJN definió el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, como “[...] el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión”.⁴⁰

En suma, es el derecho a que se imparta justicia a través de órganos judiciales o jurisdiccionales, ante los que se planteen las pretensiones y las defensas por medio de procesos justos y razonables y en los que no se limite el derecho a la defensa, el cual, como nos dice Spisso, “[...] no se agota con el acceso al órgano judicial, sino que debe brindar a los administrados una tutela judicial efectiva a sus derechos individuales, en orden a satisfacer un adecuado servicio de justicia. Para ello, es necesario que se cumpla con la garantía del debido proceso, cuyo meollo radica en el respeto del derecho de defensa y que la pretensión se resuelva mediante una sentencia que debe ser oportuna, fundada y justa”.⁴¹

Los límites de este derecho han sido objeto de discusión durante muchos años. Desde los autores clásicos, como Chiovenda, hasta los más modernos, se han preguntado si solo consiste en un libre acceso a tribunales o si también incluye el derecho a impulsar la actividad jurisdiccional y, aún más, a una sentencia de fondo con un contenido concreto, y se ha llegado al extremo de cuestionarse si hasta se debería hablar del derecho a la tutela jurisdiccional.⁴² Este derecho aparece en muchos instrumentos internacionales, entre otros, en el artículo 10 de la DUDH,⁴³ asimismo, en el artículo

³⁸ Almagro Nosete, José, *Instituciones de derecho procesal*, Madrid, Trivium, 1993, t. I, p. 47.

³⁹ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

⁴⁰ LIII/2004, t. XIX, mayo de 2004, p. 513.

⁴¹ Spisso, Rodolfo R., *Tutela judicial efectiva en materia tributaria, protección del contribuyente ante el estado de sitio fiscal*, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 79. Para el concepto de “tutela” véase también Bermejo Vera, José, “La tutela Judicial del administrado” *El Poder Judicial*, Madrid, REF, vol. 1, 1983, pp. 658-660.

⁴² Oliva Santos, Andrés de la, *Sobre el derecho a la tutela jurisdiccional, la persona ante la administración de justicia: derechos básicos*, Barcelona, Bosch, pp. 10-19 y 103-143.

⁴³ DUDH, art. 10: “Toda persona tiene derecho, en régimen de igualdad, a que su causa sea oída equitativa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial, que decidirá ya de sus derechos y obligaciones [...]”. Asamblea General de la ONU, 1948.

14 del Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966;⁴⁴ en el artículo 6 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada en San José, Costa Rica, en 1969, y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre de 2000. En el derecho mexicano, tenemos que hacer mención a los artículos 1,⁴⁵ 14⁴⁶ y 17⁴⁷ constitucionales. La primera facultad que resulta como consecuencia del derecho a la tutela jurisdiccional es la de “acudir ante un órgano jurisdiccional”.⁴⁸

Este derecho surte sus efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción, es decir, evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales e impedir que ellos conozcan de una pretensión, sea por cuestiones técnicas o procesales de menor importancia;⁴⁹ segundo, en el proceso mismo, llamado

⁴⁴ PIDCP, art. 14, párr. 1: “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

⁴⁵ CPEUM, art. 1: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, *así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse*, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...]. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 14: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna [...]. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho [...]. *En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.*

⁴⁷ *Ibidem*, art. 17: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho [...]. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán *expeditos para impartirla* en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera *pronta, completa e imparcial*. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales [...]. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales [...]. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones [...].

⁴⁸ Albácar López, José Luis, “Contenido y alcance del derecho a la tutela jurisdiccional”, *El Poder Judicial*, Madrid, REF, vol. 1, 1983, p. 421.

⁴⁹ La SCJN, al fallar la contradicción de tesis 35/2005, se pronunció en relación con la tutela jurisdiccional, considerando que consiste en “[...] el Derecho de toda persona de acceder a tribunales

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

“debido proceso”, que significa que una vez logrado el acceso se debe asegurar que se siga un proceso que haga posible tanto la defensa como el que se obtenga una solución en un plazo razonable,⁵⁰ y tercero, eficacia de la resolución, es decir, que una vez que se dicte la sentencia, tengan plena efectividad sus pronunciamientos, es decir, que haya una plena ejecución de esta.⁵¹

El artículo 17 especifica que las resoluciones se deben emitir de manera *pronta, completa e imparcial*. La *prontitud y la expeditéz* imponen al legislador el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos, pero que, en todo caso, respeten las formalidades esenciales; y también impone a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que les señale la ley.⁵² La palabra *expedito* viene del latín *expeditus*, y significa, en su primera acepción, “desembarazado, libre de todo estorbo” y, en su segunda, “pronto a obrar”.⁵³ De esta forma, el concepto “expedito” se refiere a que el órgano jurisdiccional debe estar libre de ataduras u obstáculos para resolver rápido y bien. Se fundamenta en que la seguridad jurídica del gobernado no permanezca en estado de incertidumbre durante mucho tiempo.

La *prontitud* se refiere a una resolución rápida, ya que justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva. Para esto, podemos enunciar el conocido brocardo: “justicia retardada es justicia denegada”, respecto del cual se han elaborado sendas teorías, todas las que coinciden en que, si la justicia no es oportuna, no se obtienen los resultados necesarios.⁵⁴

El que sea *completa* significa que las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales necesarias para exponer todas sus pretensiones y excepciones, y para ofrecer y aportar todas las pruebas que consideren necesarias, siempre que sean

independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto [...] se trata de un derecho gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz [...]”: Acción de Inconstitucionalidad 22/2009, 4 de marzo de 2010, p. 55. Cfr. Almagro Nosete, José, “El libre acceso como derecho a la jurisdicción”, *Consideraciones de Derecho Procesal*, Barcelona, Bosch, 1988, pp. 95-131.

⁵⁰ Don Gonzalo Armienta nos recuerda ese viejo aforismo de que *Sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte*: Armienta Calderón, Gonzalo, *Teoría general del proceso. Principios, instituciones y categorías procesales*, México, Porrúa, 2003, pp. 359 y 360.

⁵¹ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 56-59, cita en la p. 59. Para un análisis a fondo del tema de acceso a la jurisdicción, también véase a Almagro Nosete, José, *op. cit.*, pp. 95-131.

⁵² CPEUM, art. 17: “[...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales [...] expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...]”.

⁵³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, <https://?id=Bfywe2k>

⁵⁴ Cfr. Martín Valdivia, Salvador, *Los juzgados de lo contencioso-administrativo y el procedimiento abreviado*, Valladolid, Lex-Nova, 2001, p. 17.

pertinentes en el litigio planteado; así como que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones.⁵⁵

Respecto de la *imparcialidad*, Tena Ramírez nos dice que ese vocablo es sinónimo de “neutralidad”, “[...] cuya raíz latina significa ‘ni uno ni otro’. Entre los dos contendientes, el juez no es ni uno ni otro, y de este modo por rumbos lingüísticos diversos se llega al mismo concepto [...]”.⁵⁶ Lo *imparcial* es una condición esencial que deben satisfacer todos quienes tienen a su cargo impartir justicia: los jueces. Imparcialidad, nos dicen los diccionarios, significa “[...] falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud [...]”.⁵⁷ Implica “[...] justicia [...], igualdad, equidad, ecuanimidad, neutralidad”.⁵⁸ Actuar imparcialmente es actuar “[...] sin prevención por una ni otra parte [...]”,⁵⁹ alguien imparcial es alguien “justo, [...] neutral, equitativo [...]”.⁶⁰

No podríamos pensar en un juzgador que no fuera imparcial. De hecho, el juez no comparte los intereses o las pasiones de las partes que combaten entre sí, y desde el exterior examina el litigio con serenidad y con desapego; es un tercero, como lo denomina Calamandrei, “*interpartes*, o mejor aún *supra partes*”.⁶¹ Carnelutti nos completa esta noción, puesto que pone en claro que la idoneidad del juez depende “[...] más que de sus cualidades, de una posición suya frente a las partes. Tal posición, que recibe el nombre de imparcialidad, se resuelve en una equidistancia de las partes [...] liberar al juez de cualquier prejuicio, que de un modo u otro, pueda turbar, aun en mínima medida aquella imparcialidad, que puede ser parangonada al perfecto equilibrio de una balanza”.⁶² En el mismo sentido, para De la Peza “resulta claro que esta virtud ética es una exigencia de todo aquel que se somete a la decisión de un tercero. Desde Roma esa característica era indispensable en el juez [...], en tanto que le permite tomar decisiones desde el punto de vista exclusivo de la justicia”.⁶³ Es por ello que las leyes deben establecer causas de impedimento que permitan que el juez no

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe, *La ética del juez*, México, PJE, mayo de 2006, Serie Ética Judicial, núm. 9, p. 20.

⁵⁷ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 731.

⁵⁸ Pey, Santiago y Ruiz, Juan, *Diccionario de sinónimos, ideas afines y contrarios*, Barcelona, Teide, 1993, p. 224.

⁵⁹ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 731.

⁶⁰ Pey, Santiago y Ruiz, Juan, *op. cit.*, p. 224.

⁶¹ Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, EJEA, 1960, p. 60.

⁶² Carnelutti, Francisco, *Derecho procesal civil y penal*, trad. de Enrique Figueroa Alfonso, México, EPI, 1994, p. 53.

⁶³ Peza Muñoz Cano, José Luis de la, “Palabras”, en la *Presentación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, México, PJE, febrero de 2005, Serie Ética Judicial, núm. 2, p. 30.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

participe en procesos en los que tenga alguna relación con el asunto o con las partes, mediante la excusa, cuando es el juzgador el que por su propia voluntad lo hace, o recusación con expresión de causa, cuando alguna de las partes la interpone.⁶⁴

Gratuita significa que el servicio otorgado por los tribunales debe ser gratuito, pues el acceso a la justicia no debe excluir ni aun a las personas con escasos recursos económicos. Nadie debe erogar dinero en calidad de contraprestación a los impartidores de justicia. Solo se pagan costas cuando a la parte que perdió en un proceso se le condena a pagarlas, siempre que la ley de la materia correspondiente lo autorice, en el entendido de que no se utilizan para pagar la administración de justicia, sino los gastos administrativos y legales *que erogó la parte a la que se le concedió la razón*. Es decir, lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a aquellos que participan en la administración de justicia por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues ese servicio es el que debe ser gratuito.⁶⁵

La *independencia*, por su parte, constituye un requisito para que el aparato judicial del Estado funcione debidamente, implica que, para decidir, los jueces deben atenerse “a la ley y a sus propias concepciones jurídicas”, sin que exista ninguna presión ni posición, ni de las partes ni del Gobierno, que pudiera inclinar o desviar la decisión: “[...] equivale a que sus miembros no estén al alcance de la influencia del Gobierno ni de los partidos políticos ni de otros poderes [...]”.⁶⁶

Por último, la tutela judicial no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. Armienta Calderón, siguiendo a Calamandrei, precisa que la función jurisdiccional

[...] comprende no solo a la actividad realizada por el Estado para aplicar la norma general al caso concreto e individualizar el mandato derivado de ella, sino a la actividad ulterior tendiente a lograr que ese mandato concreto sea observado, apoyándose, de ser necesario en el uso de la fuerza física para modificar el mundo exterior y ajustarlo a la voluntad de la ley. La finalidad de la jurisdicción no se cumple con la sola declaración del órgano jurisdicente, sino con la observancia real y plena del derecho. *Paz con justicia*, reza el apotegma carneluttiano.⁶⁷

De igual forma, exige que se cumpla plenamente, sea respetuosa con lo fallado y enérgica, cuando la parte perdedora se oponga a cumplir.⁶⁸

⁶⁴ Cfr. *Idem* y Carnelutti, Francisco, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁵ Tesis P./J. 113/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 5. “LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA”, véase Tesis P./J. 72/99, agosto de 1999.

⁶⁶ Castán Tobeñas, José, *Poder judicial e independencia judicial*, Madrid, Reus, 1951, pp. 42 y 43.

⁶⁷ Armienta Calderón, Gonzalo, *Teoría general del proceso principios, instituciones y categorías procesales*, México, Porrúa, 2003, pp. 359 y 360.

⁶⁸ Cfr. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta*

Además, deben existir medidas cautelares que garanticen la efectividad de las sentencias, ya que la tutela no será efectiva si, al pronunciarse la sentencia, resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de la pretensión. Adicionalmente, la lentitud de los procesos puede dar lugar a que cuando llegue la decisión, esta carezca de sentido.⁶⁹ En ese sentido se pronuncia el propio *artículo 17 constitucional*, exigiendo una plena ejecución de las resoluciones, que debe ser entendido no solo como una potestad de que se cumplan sus determinaciones, sino también como un derecho del justiciable que se acercó a solicitar justicia, lo cual obliga al legislador a establecer los medios necesarios y suficientes para obtener un pleno cumplimiento de las sentencias.⁷⁰

Ahora bien, la instancia anterior al juicio de amparo directo lo constituye el juicio contencioso administrativo, el cual, sobre la base del principio de legalidad, tutela cuestiones como competencia, desvío de poder, contenido, motivación, fundamentación, forma, procedimiento, imposición adecuada de sanciones, etc. Según De Santís, “El proceso contencioso-administrativo es propiamente una verdadera instancia jurisdiccional cuyo objeto no será ya el ‘acto administrativo’ impugnado sino las ‘pretensiones’ que se formulan en relación con los actos y las decisiones de la Administración. El acto administrativo pasa a convertirse en presupuesto de admisibilidad y ya no en objeto mismo del contencioso”.⁷¹

No puedo desaprovechar esta ocasión para comentar que el contencioso administrativo ha tenido una larga historia en México, que se inicia desde la Colonia,⁷² pasando por la llamada *Ley Lares* (Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo),⁷³

años como investigador del derecho, México, Marcial Pons-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008, t. V.

⁶⁹ Cfr. Carrasco Durán, Manuel, *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2002, pp. 272-314.

⁷⁰ “[...] Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones [...]”.

⁷¹ Santís, Gustavo Juan de, *El contencioso administrativo y la tutela judicial efectiva*, La Plata, Librería Editora Platense, 1995, p. 89. Al respecto, vale la pena analizar los avances que la jurisdicción contencioso-administrativa ha tenido para emitir sus fallos, por ejemplo: Jurisprudencia 38/2002 (Pleno): “JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY”; así como “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE, LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN”, (9a.), Tesis I.4o.A.487 A, *Seminario Judicial de la Federación*, t. XXI, junio de 2005, p. 487.

⁷² Carrillo Flores, Antonio, *La defensa de los particulares frente a la administración de México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, col. Obras Clásicas, t. I, p. 157.

⁷³ Decreto expedido por Antonio López de Santa-Anna, el 25 de mayo de 1853, dirigido a don Teodosio Lares. Cfr. Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, pp. 145-387.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

hasta establecer —después de algunos órganos de jurisdicción retenida, como la Junta Revisora creada por la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925 o la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927,⁷⁴ o la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936— el Tribunal Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que el 1 de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación (CFF), con vigencia hasta el 1 de abril de 1967,⁷⁵ cuando fue sustituido por un nuevo código que, a su vez, estuvo vigente hasta 1982, cuando entró en vigor otro.⁷⁶ En 2000 se reformó el CFF, otorgándole al tribunal plena jurisdicción, entre otros aspectos, al establecer la suspensión sin formalidades; la denominación de *juicio contencioso administrativo*; la *causa petendi*;⁷⁷ el restablecer derechos subjetivos, y adicionar, como sentido de la sentencia, el declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. El CFF, en la parte que nos ocupa, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, puesto que fue derogado su título VI por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), la que incluyó la impugnación de normas generales, el cumplimiento oficioso de sentencias y medidas cautelares positivas. Adicionalmente, la reforma de 2010 contempló el principio de máximo beneficio y creó el juicio sumario y el juicio en línea; lo que fue complementado con las reformas de 2016, que redujeron sustancialmente el tiempo de tramitación, instituyeron la notificación electrónica universal y eficientaron el proceso. Por último, las reformas relativas al Sistema Nacional Anticorrupción crearon, con relevancia constitucional, al hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).⁷⁸

VI. EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

En caso de que el particular no esté de acuerdo con lo resuelto, procede el juicio de amparo, un “[...] medio de control de la constitucionalidad a través del cual los go-

⁷⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 82. Cfr. González Rodríguez, Alfonso, *La justicia tributaria en México*, México, Jus, 1992, pp. 197-205. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

⁷⁵ De mucha importancia, puesto que fue en el que se le otorgó al tribunal plena autonomía para dictar sus fallos, ya que hasta ese momento actuaba como órgano de jurisdicción delegada. Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, p. 399.

⁷⁶ Véase Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 6a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 61-68; y a Treviño Garza, Adolfo, *op. cit.*, pp. 12-17.

⁷⁷ La pretensión que se deduzca de la demanda.

⁷⁸ Reformas constitucionales publicadas el 27 de mayo de 2015 y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y demás leyes del Sistema Nacional Anticorrupción y reformas, publicadas el 18 de julio de 2016.

bernados pueden impugnar los actos de autoridad definitivos que estimen violatorios de sus derechos humanos o que, en su perjuicio, vulneren el régimen de competencias entre la Federación [...]” y los estados o la Ciudad de México, con el objeto de que se les restituya en el goce de sus derechos.⁷⁹

El juicio de amparo puede ser directo o indirecto. En el primer caso procede:

[...] contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio [...] dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, lo que implica que sean pronunciados por órganos materialmente jurisdiccionales, sin importar la naturaleza o materia de éstos [...]. Los actos materia del juicio deben ser definitivos, es decir, que no sean susceptibles de ser modificados o revocados si no es por medio del amparo [...] [los cuales] pueden ser atacados en virtud de violaciones al procedimiento que afecten las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo, o bien, por violaciones cometidas en ellos mismos [...].⁸⁰

Se denomina “directo”, porque

[...] llega de modo inmediato al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito —o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación si esta ejerce la facultad de atracción— órganos que la mayoría de las veces resuelven el caso en definitiva, ya que [...] [Solo procede el recurso de revisión], en la excepción prevista en la fracción IX del artículo 107 constitucional contra la resolución pronunciada por [TCC] en amparo directo.⁸¹

Así, el juicio de amparo directo, por regla general, con muy contadas excepciones, consta de una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito (TCC), donde el asunto se resuelve en definitiva, a menos que sea resuelto por la SCJN o se presente la revisión ante esta. Así, el juicio de amparo directo se conoce por los TCC,⁸² contra, entre otros, sentencias definitivas⁸³ de los tribunales administrati-

⁷⁹ Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, *Manual del justiciable en materia de amparo*, 2a. reimp., México, PJE, 2010, pp. 19 y 20.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

⁸¹ Es decir, en casos de constitucionalidad, como se verá. *Cfr. Ibidem*, p. 157.

⁸² CPEUM, art. 107. [...] El amparo contra sentencias definitivas [...] que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: [...] b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos [...] no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal [...].

⁸³ De conformidad con el art. 170, segundo párr., de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (NLA), se entiende por “[...] sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

vos.⁸⁴ En este estudio nos centraremos en el juicio de amparo directo contra las sentencias del TFJA, las que constituyen la primera instancia.

En este caso,⁸⁵ los TCC fungen, al mismo tiempo, tanto como tribunales de casación (revisando en segunda instancia cuestiones de legalidad)⁸⁶ como en calidad de tribunales de constitucionalidad, revisando si la resolución del TFJA, que en este caso es la “autoridad responsable”, cumple con esos parámetros.

VII. RECURSO DE REVISIÓN

Una vez emitida la sentencia de amparo directo, procede el recurso de revisión cuando se resuelve sobre la

[...] constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia [...].⁸⁷

[...]. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos”.

⁸⁴ La demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, que en este caso es el TFJA (el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia que es objeto del amparo directo): art. 107, frac. XI: “La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable [...]”. En el mismo sentido, el art. 176 de la NLA establece que “[...] La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes”, y en el art. 178 se establece que el TFJA tiene, en su calidad de autoridad responsable, que certificar al pie de la demanda la fecha en que se notificó al quejoso la resolución reclamada, cuando se presentó y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, correr traslado al tercero interesado y rendir el informe justificado, acompañando el expediente. Una vez admitida, en tres días, el presidente del TCC envía los autos al ponente para que emita sentencia en 90 días.

⁸⁵ El plazo para presentar la demanda es de 15 días hábiles, de conformidad con el art. 17 de la NLA y se computa (art. 18) a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la sentencia del TFJA que se reclame.

⁸⁶ El art. 171 de la NLA establece que: “Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo”. Aquí encontramos parte de la labor de casación. Además, el art. 172 establece cuándo se consideran violadas las leyes del procedimiento y afectadas las defensas del quejoso.

⁸⁷ CPEUM, art. 107, último párr. de la frac. V, reformado en 2014. Asimismo, la fracción IX establece, respecto de las sentencias de TCC: “[...] La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras”. Asimismo, art. 80 NLA.

El plazo de interposición —establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (NLA)— es de 10 días por conducto del TFJA, los cuales corren a partir de que se notifica la sentencia, la cual, si se emitió en respuesta a una demanda en la que se incluían aspectos de constitucionalidad, la SCJN estableció que debe notificarse personalmente al quejoso⁸⁸ y, una vez transcurridos los 10 días, con o sin desahogo de la vista, se dictará resolución en la que se declarará si se cumplió o no, o si se incurrió en exceso o defecto.⁸⁹

VIII. CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO

Precisamente por cuestiones de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, conceptos analizados en este ensayo, es menester que todas las sentencias dictadas en amparo directo por los TCC sean debidamente cumplimentadas por el TFJA. Ha sido una constante que todas las ejecutorias en las que no se confirma la sentencia del TFJA sean debidamente cumplimentadas por el Pleno, la Sección o la Sala Regional que la haya emitido, siendo verdaderamente muy pocos los casos en que se incurre en omisión, repetición, exceso o defecto.

Uno de los postulados más importantes de la NLA, según la correspondiente iniciativa, fue lograr mayor efectividad en el cumplimiento. Como comenta Tron Petit:

⁸⁸ Este recurso se resuelve por la SCJN o los TCC de conformidad con los arts. 83 y 84. La Segunda Sala ha establecido: “AMPARO DIRECTO. LA SENTENCIA RELATIVA DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE SI EN LA DEMANDA SE PLANTEÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNA NORMA GENERAL O SE PROPUSO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE PRONUNCIÓ AL RESPECTO U OMITIÓ HACERLO. [...] La Ley de Amparo no prevé que las sentencias de amparo directo se notifiquen personalmente a las partes; sin embargo, si en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de alguna norma general o se propuso la interpretación directa de algún precepto constitucional, y el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció al respecto u omitió hacerlo, la sentencia debe ser notificada de esa forma, con fundamento en el artículo 26, fracción I, inciso k), de dicha ley, que deja a la discreción del juzgador ordenar notificaciones personales a cualquiera de las partes, cuando lo estime conveniente; lo que en el caso se justifica porque *se evita que la autoridad responsable incurra en confusión sobre si debe o no cumplir de inmediato la sentencia; se permite que las partes conozcan si pueden o no recurrir la sentencia dentro del plazo previsto en el artículo 86 del ordenamiento aludido*, contado a partir del surtimiento de efectos de la notificación; y, en caso de que no se haga valer el recurso de revisión, *se establezca el momento a partir del cual debe computarse el plazo que permita declarar ejecutoriada la sentencia de amparo, para que la autoridad responsable pueda darle debido cumplimiento*”. Tesis 2a. /J. 78/2016 (10a.).

⁸⁹ “SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 10 DÍAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN SIN QUE LA PARTE AFECTADA LO HAYA HECHO, EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE EMITIR UN AUTO QUE DECLARE QUE HA CAUSADO EJECUTORIA”. Tesis 2a. LVIII/2015, (10a.).

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

[...] La anterior Ley de Amparo carecía de una regulación procesal, general o básica, para los incidentes, resultando así en una carencia de previsión o plan. La práctica consistía en irlos añadiendo por necesidades sobrevenidas y por disposiciones casuísticas en los precedentes jurisprudenciales, provocando una disparidad y falta de consistencia [...]. En el tema de cumplimiento de sentencias, era probablemente donde menos [...] reglamentación [...] se advertía; lo que ocasionó un alud de criterios jurisprudenciales que, a la postre, hicieron muy complejo, farragoso y poco certero el procedimiento respectivo.⁹⁰

El término cumplimiento, que viene del latín *complementum*, significa, en su primera acepción: “[...] acción y efecto de cumplir[.]” y en su quinta acepción, “[...] complemento [...] integridad, perfección [...]”; cumplimentar significa, en su segunda y tercera acepciones, “[...] poner en ejecución un despacho o una orden superior” y cumplir significa, entre otras cosas, “[...] ejecutar [...]”, lo que nos lleva a entenderlo como ejecutar una orden superior, que en este caso proviene de un juzgador constitucional (SCJN o TCC).⁹¹ Se debe dar cumplimiento, cuando queden firmes (causen ejecutoria), las sentencias de amparo directo, con lo cual constituyen, además, cosa juzgada, al no existir medio legal ulterior para recurrirlas.⁹²

Evidentemente, la sola emisión de una sentencia por el TFJA no da automáticamente por cumplida la sentencia de amparo directo, sino que el TFJA tiene que cumplir con todo lo ordenado por el TCC, el cual debe precisar claramente los efectos del amparo.⁹³ Asimismo, cuando los diversos TCC emitan tesis contradictorias, se podrá denunciar esa contradicción.⁹⁴ Aquí vale la pena comentar la problemática

⁹⁰ Tron Petit, Jean-Claude, *Incidentes*, p. 1, <http://jeanclaude.tronp.com/index>

⁹¹ Real Academia Española, *op. cit.*, <https://?id=Bfywe2k>

⁹² El art. 192 de la Ley de Amparo establece la obligatoriedad de cumplir puntualmente las sentencias concesorias y establece que, cuando cause ejecutoria, el TCC las notificará sin demora a las partes: “[...] Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión [...] el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificará sin demora a las partes”. “SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al [...] artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis”. Registro: 193495. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada, X, agosto de 1999 (9a.).

⁹³ El verificar que las sentencias sean precisas, entre otros aspectos, tocante a efectos o medidas, es una cuestión que oficiosamente debe ser controlada por quien revise. Así lo dispone la tesis de jurisprudencia 4/2012 de 1a Sala de la SCJN, de rubro: “EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO”. Tesis 1a. /J. 4/2012 (9a.).

⁹⁴ Artículo 107. [...] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General

a la que se enfrentan varias salas regionales del TFJA, al atender a los criterios de diversos TCC, por lo que es conveniente siempre denunciar las contradicciones para poder cumplimentar adecuadamente y, además, lograr consistencia y congruencia en los fallos. Además, el TCC, en el último considerando de la sentencia, deberá determinar con precisión los efectos del amparo, especificando los medios que el TFJA debe seguir para cumplimentar adecuadamente y así restituir al quejoso en el goce de sus derechos.⁹⁵ El responsable de cumplir será el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia motivo de la ejecutoria en el amparo directo correspondiente, y se hará, mediante la emisión de una sentencia en cumplimiento de la ejecutoria.⁹⁶

Se causa ejecutoria *por declaración judicial* cuando la resolución admita en forma expresa un recurso ordinario, pero que no se interpuso dentro del término legal, lo cual se considera como acto consentido.⁹⁷ Se causa *por ministerio de ley* cuando no exis-

de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción [...].

⁹⁵ “EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO”. Tesis 1a. /J. 4/2012 (9a.)

⁹⁶ *Cfr.* “EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA OBLIGA A TODAS LAS AUTORIDADES QUE TENGAN QUE INTERVENIR PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y A SUS SUPERIORES JERÁRQUICOS”. Véase tercera parte, t. XLVI, p. 28 (6a.) y Tesis P. CLXXV/2000, (9a.); Tesis 1a.J 58/2008, (9a.), y Tesis 2a./J. 96/2018 (10a.).

⁹⁷ El art. 77, último párr., de la NLA, establece que la sentencia surtirá sus efectos cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley. Al respecto, la Segunda Sala ha establecido que el auto en el que emite esa declaratoria se debe notificar personalmente: “SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 10 DÍAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN SIN QUE LA

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

te ningún recurso que proceda en su contra, por lo cual, sin necesidad de declaración judicial alcanza tal categoría.⁹⁸

Por regla general, las sentencias de los TCC dictadas en amparo directo no admiten recurso alguno y, por tanto, causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que, otorgada la protección constitucional, el TFJA debe, sin más trámite, dar cumplimiento a la sentencia del TCC.⁹⁹ El segundo párrafo del artículo 192 establece el plazo de tres días para que el TFJA cumpla con la ejecutoria,¹⁰⁰ con apercibimiento de multa y de informarlo al “superior jerárquico”.¹⁰¹ Si se trata de asuntos complejos, el TCC

PARTE AFECTADA LO HAYA HECHO, EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE EMITIR UN AUTO QUE DECLARE QUE HA CAUSADO EJECUTORIA”. La sentencia dictada en el juicio de amparo directo se sujeta a las reglas de impugnación derivadas del artículo 107, fracción IX, de la Constitución [...], motivo por el cual, el Tribunal Colegiado de Circuito, en el supuesto de que transcurra el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión por su conducto, conforme al artículo 86 de la NLA, sin que la parte afectada lo haya hecho, su presidente debe emitir un auto mediante el cual se declare que aquella ha causado ejecutoria; dicho acuerdo, *dada su relevancia, debe notificarse personalmente*, conforme al artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tesis 2a. LVIII/2015 (10a.).

⁹⁸ En los casos en que la SCJN resuelva el amparo directo o cuando no se ventilen cuestiones de constitucionalidad. Artículo 107 constitucional, último párr. de la frac. V: “La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada [...] podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. Y, tratándose de revisión resuelta por el TCC: último párr. de la frac. VIII del mismo: “En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno”.

⁹⁹ “AMPARO DIRECTO. LA SENTENCIA RELATIVA DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE SI EN LA DEMANDA SE PLANTEÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNA NORMA GENERAL O SE PROPUSO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE PRONUNCIÓ AL RESPECTO U OMITIÓ HACERLO. Por regla general, las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito dictadas en amparo directo no admiten recurso alguno y, por tanto, causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que otorgada la protección constitucional la autoridad debe, sin más trámite, dar cumplimiento a la sentencia concesoria”. Tesis 2a. /J. 78/2016, (10a.).

¹⁰⁰ Artículo 192. “[...] Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito, si se trata de amparo indirecto, o el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes”.

¹⁰¹ En el tercer párr. habla de la notificación al superior jerárquico para que “ordene” cumplir: “[...] Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquella, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El Presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico”. Un tema que ha generado discusión es el del superior jerárquico para los magistrados del TFJA, el cual, según el art. 194 de la NLA, se entiende como “[...] el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre

puede ampliar el plazo de cumplimiento, debiendo fijar un “plazo razonable”.¹⁰² Asimismo, le corresponde al TCC fijar y ampliar el plazo de tres días, “tomando en cuenta la complejidad o dificultad para dar cumplimiento al efecto del amparo, pero siempre debe fijarse un plazo razonable y estrictamente determinado”.¹⁰³

Sin embargo, el “plazo razonable” del que habla la Constitución resultó no ser tan “razonable” para el caso de la emisión de una nueva sentencia contencioso-administrativa. Como ha dicho la SCJN, el TFJA debe emitir una nueva resolución, contando con “[...] tiempo suficiente para analizar y materializar debidamente los alcances de las sentencias concesorias, esto es sin excesos ni defectos”.¹⁰⁴ El Tercer

ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma”, con el problema de que, de conformidad con el segundo párr. de ese artículo: “La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo”. Sin embargo, la propia SCJN ha determinado que los Magistrados no dependen de la Junta de Gobierno y Administración, en virtud de la necesaria autonomía para emitir sus fallos: “MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. AL NO EXISTIR VÍNCULO LABORAL ENTRE ESTOS Y ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL O SU JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, LAS DIFERENCIAS QUE SURJAN ENTRE ELLOS NO CONSTITUYEN CONFLICTOS LABORALES. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ese órgano es un tribunal de lo contencioso administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que ese ordenamiento establece, autonomía que se complementa con las garantías judiciales derivadas del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que las cuestiones relacionadas con las diferencias surgidas entre los Magistrados que lo integran, ya sea en la Sala Superior o en las salas regionales, y el tribunal o con su Junta de Gobierno y Administración, no constituyen conflictos o diferencias laborales, al tratarse de juzgadores, es decir, de servidores públicos dedicados a la administración de justicia; función pública constitucional que, por su naturaleza, exige independencia, lo que a su vez implica que no exista relación de subordinación o laboral de dependencia con el órgano jurisdiccional al que pertenecen o a las instancias administrativas de aquel, ni vínculos con algún superior jerárquico”. Tesis 2a. LXXXVIII/2013 (10a.). Coincidimos con esta tesis, la cual, implica que tampoco dependen del Peno jurisdiccional, y menos aún del presidente del tribunal, lo cual garantiza su autonomía al emitir sus fallos. La Sala Superior conoce únicamente de aquellos juicios respecto de los que se ejerció facultad de atracción o de los que tiene competencia específica para resolverlos, no en calidad de superior jerárquico; sin embargo, todavía los TCC siguen dándole la calidad de “superiores jerárquicos”.

¹⁰² “Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquella, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El Presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico”. Cuarto párr. del art. 192.

¹⁰³ “SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JUDICIAL FIJAR Y AMPLIAR EL PLAZO PARA SU CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013”. Tesis I.3o.C. J/7 (10a.).

¹⁰⁴ “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN FACULTADOS PARA AMPLIAR EL PLAZO OTORGADO PARA TAL FIN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

TCC del Primer Circuito completa este criterio, al recalcar que cuando la autoridad responsable debe:

[...] realizar el estudio de agravios extensos y [...] gran volumen de constancias, realizar la valoración de múltiples pruebas, la elección de la norma o la interpretación y aplicación de las disposiciones legales, todo ello en forma debidamente fundada y motivada [...] *si debe ampliarse el plazo* [...] y fijarse uno estrictamente determinado. Este será mayor de tres días y menor al que ordinariamente la legislación que rige el acto concede, porque se trata de una situación extraordinaria, ya que la resolución que se dicte será en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, por lo que no se trata de un asunto del que conoce la autoridad responsable en condiciones ordinarias.¹⁰⁵

Por otra parte, existe una diversidad de instrucciones que puede emitir el TCC. Iniciamos con que se puede otorgar *libertad de jurisdicción*, por ejemplo, cuando el asunto lo resuelve el TCC por incumplimiento de los principios de exhaustividad o de congruencia, lo cual quiere decir que el TFJA puede argumentar y resolver lo que considere procedente, claro, siempre siguiendo (si los hay) los lineamientos del TCC, cuidando de no repetir el error cometido. Cuando se da libertad de jurisdicción, el TFJA se encuentra obligado a emitir una nueva sentencia en la que se subsane la cuestión de falta de exhaustividad¹⁰⁶ o de incongruencia¹⁰⁷ en que se haya incurrido,

DE ABRIL DE 2013)". Tesis 2a. /J. 33/2014 (10a.) En esta jurisprudencia considera la SCJN que cuando estén en vías de cumplimiento y se requiera más tiempo para acatar con exhaustividad y profesionalismo la ejecutoria y no restar calidad al cumplimiento: "[...] Menos aún resulta factible prever con precisión el tiempo en que podría llevarse a cabo la reparación integral de las diversas violaciones procesales que, en muchos casos, son la fuente de la concesión del amparo, pues algunas de ellas se realizan en más de una sola diligencia, y tratándose de la restitución en el goce de la oportunidad defensiva, por lo común se requiere de fases de preparación y desahogo de pruebas, que suelen enfrentar vicisitudes procesales imprevistas que retrasan de manera justificada el procedimiento". En consecuencia, con el fin de robustecer no solo el oportuno cumplimiento de las sentencias estimatorias, sino también su observancia puntual en forma reflexiva y, en su caso, procesalmente completa y satisfactoria de los intereses de las partes, debe admitirse que los tribunales colegiados de circuito están facultados para extender con prudencia el plazo del cumplimiento conforme lo exijan las circunstancias propias de cada asunto y en correspondencia a esa discrecionalidad, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones que en tal sentido les formulen las autoridades responsables, antes de declarar que han incurrido en desacato". En el mismo sentido, la Segunda Sala de la SCJN ha precisado que el plazo puede ampliarse tomando en cuenta la complejidad o dificultad para cumplimentar,

¹⁰⁵ "SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JUDICIAL FIJAR Y AMPLIAR EL PLAZO PARA SU CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013". Tesis I.3o.C. J/7 (10a.).

¹⁰⁶ Por ejemplo, algún agravio o argumento que no se atendió o alguna prueba que no se valoró.

¹⁰⁷ Sea congruencia interna (entre los considerandos y los puntos resolutivos) o externa (entre lo pedido y lo resuelto).

debiendo resolver con libertad. La Primera Sala de la SCJN ha dejado claro que la libertad de jurisdicción no está desvinculada de las consideraciones y razonamientos plasmados en la ejecutoria a cumplimentar, debiendo atender puntualmente a ellos y a los efectos precisados en la ejecutoria, “[...] en el entendido de que la libertad de jurisdicción para dictar una nueva resolución encuentra su límite en la materia de análisis en el [...] amparo”.¹⁰⁸

Asimismo, ha establecido parámetros para encuadrar ese “amplio margen de apreciación del caso”, ya que la libre jurisdicción no quiere decir que sea absoluta o carente de límites, lo que implica que no se puede arribar a cualquier tipo de decisión, sino que se deben

[...] *respetar ciertos límites*. Así, *el límite directo e inmediato* de la llamada plenitud de jurisdicción, *consiste en los lineamientos contenidos en la sentencia de amparo*, es decir, el acto que se emita con motivo del cumplimiento, deberá emitirse acorde a lo señalado en la concesión de amparo, *a pesar de que dicha autoridad goce de un amplio margen de discrecionalidad*. En consecuencia, el acto que emita la autoridad responsable, a pesar de la plenitud de jurisdicción que se le haya concedido, deberá *satisfacer un parámetro de razonabilidad en torno a los argumentos contenidos en la sentencia de amparo, a la naturaleza de la violación que fue examinada y decretada en la misma, y a la secuela procesal que le precedió y en cuya lógica se puede conocer el verdadero alcance de la protección constitucional*.

En la misma tesis se concluye que “[...] el acto que se emita deberá guardar una armonía con los elementos que desembocaron en la emisión de la referida concesión de amparo”, lo que implica que tiene que guardar “conexión lógica con la secuela procesal y la sentencia de amparo [...]”¹⁰⁹, lo cual, a su vez, significa que, al momento de emitir la sentencia en cumplimiento, se deberá buscar que su lógica jurídica no sea contraria a las razones que motivaron la protección constitucional.¹¹⁰

¹⁰⁸ “CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA LIBERTAD DE JURISDICCIÓN PARA DICTAR UNA NUEVA RESOLUCIÓN ENCUENTRA SU LÍMITE EN LA MATERIA DE ANÁLISIS EN EL JUICIO DE AMPARO”. Tesis 1a. LXII/2018 (10a.). En esta tesis aclara, además, que “Para evaluar el debido y total cumplimiento de una sentencia de amparo, tratándose de autoridades jurisdiccionales, si bien deben atender puntualmente y en su totalidad los efectos precisados en aquella, lo cierto es que estos no están desvinculados de las consideraciones y de los razonamientos plasmados en la sentencia aludida [...]”.

¹⁰⁹ “SENTENCIAS DE AMPARO. PARÁMETROS QUE DEBERÁN SATISFACER LAS AUTORIDADES RESPONSABLES PARA SU CUMPLIMIENTO A PESAR DE QUE SE LES HAYA CONCEDIDO PLENITUD DE JURISDICCIÓN”. Tesis 1a. CX/2015 (10a.).

¹¹⁰ Alvarado Esquivel ha destacado que “A veces es muy difícil percibir la frontera o demarcación entre cumplimiento tasado y libertad de jurisdicción. Mi consejo es que las sentencias deben ser muy claras y enfáticas en lo que corresponde hacer a la responsable y ante la duda o indeterminación aplicar el principio *pro actione* y dar entrada a la instancia que más favorezca”. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *op. cit.* y “Función legislativa y jurisprudencial”, en Gozaíni, Osvaldo Alfredo (coord.), *Proceso y Constitución. Las sentencias constitucionales*, Bogotá, VC Editores, 2014.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

En estos casos se facilita el cumplimiento al TFJA, ya que lo único que hay que hacer es subsanar las incongruencias o la falta de examen de algún agravio e integrarlo en la nueva sentencia que se emita, en la cual, por muchas jurisprudencias que ha emitido el poder judicial, se tienen que reiterar todos los aspectos que fueron confirmados tácita o expresamente o que no fueron motivo del juicio de amparo, a efecto de que resulte todo en una sola sentencia del TFJA, en la cual se decida respecto de las pretensiones del actor, evitando que tenga que acudir a sentencias diferentes y posiblemente contradictorias.¹¹¹

Asimismo, el TCC puede determinar precisamente qué es lo que tiene que responder en cada caso el TFJA. Estas instrucciones precisas son menester cuando se trata de cuestiones de constitucionalidad o cuando el TFJA resolvió indebidamente. El TFJA solo puede abordar cuestiones de constitucionalidad cuando existe jurisprudencia del poder judicial o mediante control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad, lo que es más propio de la sentencia primigenia, pero, cuando ya se

¹¹¹ Después de mucha discusión jurisprudencial, se ha concluido que lo que debe hacer el TFJA es corregir lo que apunte el TCC o la SCJN, pero, *además, reiterar todos los puntos intocados de la sentencia primigenia*, como se muestra con esta jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN: “SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD. Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias [...] estos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumplimente”. Tesis 2a./J. 9/2016 (10a). La misma Sala había emitido en la Novena Época, en materia laboral, que se puede aplicar por analogía, la siguiente jurisprudencia, determinando que *debe concentrarse todo en una sola sentencia, para evitar la falta de certeza que implica el que existan dos o más a las que haya que acudir*: “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO LA PROTECCIÓN FEDERAL IMPLICA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO RECLAMADO Y DICTAR UNO NUEVO, LA RESPONSABLE DEBE DECIDIR TODAS LAS CUESTIONES LITIGIOSAS EN LA NUEVA RESOLUCIÓN, EVITANDO LA COEXISTENCIA DE DOS O MÁS. Si el amparo se otorga contra un laudo, el cumplimiento de la ejecutoria implica dejarlo sin efecto y dictar otro que dirima todos los puntos de la litis en los términos señalados en la sentencia de garantías; por tanto, si en el nuevo laudo la responsable únicamente decide aquellos puntos litigiosos pero nada resuelve sobre los definidos o intocados, sino que respecto de ellos deja parcialmente subsistente el laudo reclamado, tal proceder genera la coexistencia de dos resoluciones, lo que impedirá declarar cumplida la ejecutoria, en virtud de que el laudo, como acto jurídico de decisión con que culmina la contienda, no debe emitirse en varios actos, sino en uno solo que dé unidad a la decisión, tanto más si las resoluciones que constan en diversos actos contienen resolutivos ejecutables, lo que adquiere mayor relevancia por la obligación de resolver todos los puntos litigiosos en acatamiento del principio de congruencia, así como por la vinculación entre las prestaciones y las pruebas, que no deben resolverse ni valorarse de manera separada e incompleta, pues de hacerlo así existiría el riesgo de obtener un resultado diverso al de su valoración conjunta”. Tesis 2a. /J. 40/2005, Materia: Laboral, (9a.).

está en cumplimiento de ejecutoria y se trata de cuestiones de constitucionalidad, es imprescindible contar con la instrucción precisa del TCC. Lo mismo aplica cuando los resolutivos de la sentencia primigenia del tribunal administrativo son equivocados a juicio del tribunal colegiado.

Para asegurar el cumplimiento efectivo, que, como lo apuntan muchos tratadistas, fue aspecto esencial de la reforma constitucional y la nueva ley, existe una serie de procedimientos que analizaremos brevemente.

IX. INCUMPLIMIENTO Y CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO

El último párrafo del artículo 193 de la NLA establece que: “[...] Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el tribunal colegiado de circuito [...]. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico”.¹¹² De esta forma, si se demuestra que se está en vía de cumplimiento de la ejecutoria, el TCC podrá ampliar el plazo por una sola vez: “En caso contrario, o de incumplimiento aun con el nuevo plazo, el TCC declarará el incumplimiento y remitirá los autos a la SCJN, con un proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico”.¹¹³

Como se dijo, el responsable de cumplir será el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia motivo de la ejecutoria en el amparo directo correspondiente, y se hará mediante la emisión de una sentencia en cumplimiento de la ejecutoria.¹¹⁴ Si se cumple extemporáneamente, eso no exime de responsabilidad a la autoridad responsable, pero se considerará como atenuante en la sanción penal.¹¹⁵ En efecto, la sentencia que otorga el amparo y protección de la justicia federal

¹¹² Con esto se daría paso al conocido como *incidente de inejecución*, o “procedimiento de inejecución”, el que “[...] resulta fundado cuando de las constancias de autos se advierta que la autoridad responsable y, en su caso, su superior jerárquico no hayan dado *total* cumplimiento al fallo protector y el procedimiento de ejecución se desahogó adecuadamente. Consecuentemente, se procederá a la imposición de las sanciones que establece la frac. XVI del art. 107 constitucional Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, p. 41.

¹¹³ NLA, art. 193.

¹¹⁴ *Cfr.* “EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA OBLIGA A TODAS LAS AUTORIDADES QUE TENGAN QUE INTERVENIR PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y A SUS SUPERIORES JERÁRQUICOS”, véase tercera parte, t. XLVI, p. 28 (6a); Tesis P. CLXXV/2000 (9a); Tesis 1a. J 58/2008 (9a.) y Tesis 2a./J. 96/2018 (10a.).

¹¹⁵ Ley de Amparo, art. 195. Vale la pena aclarar que, conforme al art. 197, todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento están obligadas a ello y “[...] sujetas a las mismas responsabilidades [...]”.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

pierde su objetivo cuando se incumple por los servidores públicos a quienes va dirigida. Por ello, sancionar a dichos servidores públicos no es un asunto menor si se busca que las sentencias de amparo tengan realmente eficacia.¹¹⁶

Según el artículo 198 de la NLA, la SCJN, una vez que reciba el informe de cumplimiento, dictará la resolución a la brevedad, y si hay que aclarar o concretar la forma del cumplimiento lo regresará al TCC para que desahogue el incidente del artículo 193 de esa misma ley. Si estima que el retraso es justificado, dará plazo razonable al TFJA para que cumpla, aunque lo puede ampliar a solicitud del propio TFJA.¹¹⁷ Si considera inexcusable el incumplimiento, o no se cumple en el plazo que se otorgó, “procederá a *separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hayan incumplido la ejecutoria*”. Asimismo, devolverá los autos al TCC para que reinicie el trámite de cumplimiento con los nuevos titulares.¹¹⁸

¹¹⁶ Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, *op. cit.*, p. 21. Vale la pena recordar que el art. 193 de la NLA establece, en su último párrafo, que el procedimiento para amparo directo es igual que el de amparo indirecto, con la salvedad de que el TCC remite los autos a la SCJN: “Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el tribunal colegiado de circuito *seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores*. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico” y, en el segundo párrafo, que: “Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo”. La evasiva “[...] se actualiza cuando no existe intención de las autoridades responsables de cumplir cabalmente la resolución de amparo, sino que realizan actos que aparentan tener dicha finalidad para no dar la impresión de desobediencia al juzgador, pero que por las circunstancias particulares en que se dan, no llegarían a satisfacer los fines legales o de justicia que persigue el juicio de amparo [...] procedimientos ilegales [es un concepto] que no implica una actitud reticente al cumplimiento de la sentencia de amparo, sino que puede deberse solo a la negligencia o descuido de la autoridad [...]”. Sánchez Gil, Rubén, cit. por Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁷ CPEUM, art. 107: “[...] XVI.- Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria [...]”.

¹¹⁸ Ley de Amparo, art. 196.

El artículo 196 de la NLA establece que solo se entenderá cumplida la ejecutoria cuando lo esté en su totalidad, “sin excesos ni defectos”, y si se declara cumplida, el TCC ordenará el archivo del expediente. Si no lo está, se remiten los autos a la SCJN¹¹⁹ para un total cumplimiento, la Segunda Sala de la SCJN ha emitido diversas tesis que, junto con el Acuerdo General 5/2001 del Pleno, permiten entender el procedimiento para ello, distinguiendo el cumplimiento básico y la forma de realizarlo. Así, desde 2008 se estableció que cuando la sentencia causa ejecutoria el TCC debe vigilar su cumplimiento y requerir este al TFJA.¹²⁰

El citado artículo 196 previene que cuando el TCC reciba el informe de cumplimiento por parte del TFJA (autoridad responsable en estos casos), dará vista al quejoso y, cuando lo haya, al tercero interesado, para que en 10 días manifiesten lo que a su derecho corresponda y, en los casos de amparo directo (como el que nos ocupa), se *podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento*. Una vez que pase el plazo, y aun sin que comparezcan las partes, el TCC deberá emitir resolución fundada y motivada declarando si hubo cumplimiento, incumplimiento, exceso o defecto, o si hay imposibilidad de cumplir.¹²¹

X. EXCESO O DEFECTO

Desde hace tiempo, la SCJN ha establecido que la autoridad responsable

[...] *incurre en exceso* en la ejecución de una sentencia de amparo cuando sobrepasa lo que esta ordena, extralimitando esa ejecución, y que *incurre en defecto*, cuando realiza una ejecución incompleta, que no comprende lo dispuesto en el fallo. En consecuencia, la queja debe declararse improcedente, cuando el acto que la motiva no queda incluido en ninguna de las indicadas expresiones, y si la resolución impugnada no contiene mandato alguno que cumplir, no puede hablarse de exceso de ejecución.¹²²

Asimismo, un TCC definió que, *por exceso*

“[...] debe entenderse que la autoridad responsable al pronunciar la nueva sentencia, rebase o decida puntos diversos de los que determinan el alcance de la protección otorgada en el fallo constitucional; y *por defecto* [...], debe considerarse que la responsable omita el estudio y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó resolver la ejecutoria que

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Tesis 2a. LXXXIX/2008 (9a.). Esta tesis ya ha sido parcialmente superada, pero nos permite una primera aproximación muy adecuada al trámite de cumplimiento.

¹²¹ NLA, art. 196.

¹²² “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO, EXCESO Y DEFECTO DE LA”. Tercera Sala, t. XCIV, p. 1741 (5a.).

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

concedió el amparo, conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada”.¹²³

Para ambos supuestos, La SCJN ha aclarado que el TCC, antes de solicitar a la SCJN la apertura del procedimiento sancionador establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la CPEUM, debe ordenar a la autoridad responsable que “[...] corrija esos vicios y *solamente* ante su omisión total o parcial de repararlos debe formular la petición de actuar contra la autoridad contumaz [...]”.¹²⁴

XI. REPETICIÓN

De acuerdo con el artículo 199 de la NLA, la repetición puede denunciarse en un plazo de 15 días ante el TCC, el cual correrá traslado al TFJA y le pedirá que en tres días rinda un informe. Una vez transcurrido el plazo, el TCC resolverá en tres días más. Si considera que hay repetición, remitirá los autos a la SCJN para seguir el procedimiento del 193.¹²⁵ La SCJN determinará en definitiva si hubo o no repetición. Si la hubo, procederá a separar del cargo al responsable y a consignarlo *por el*

¹²³ “EXCESO Y DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR”. Por exceso en la ejecución de sentencia del juicio de garantías. Tesis XX.78 K (9a.), julio de 1996, registro: 201892.

¹²⁴ “SENTENCIA DE AMPARO. SI EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO REMITE LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA DESTITUCIÓN Y CONSIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ANTES DE EXIGIRLE SUBSANAR EL POSIBLE EXCESO O DEFECTO EN SU CUMPLIMIENTO, PROCEDE REPONER EL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN PARA QUE SE REQUIERA EL DEBIDO ACATAMIENTO DE AQUELLA”. Tesis 2a. /J. 109/2015 (10a). En el mismo sentido, tenemos esta tesis de la misma Segunda Sala: “SENTENCIAS DE AMPARO. ANTE UN CUMPLIMIENTO EXCESIVO O DEFECTUOSO, EL ÓRGANO JUDICIAL DE AMPARO DEBE REQUERIR SE SUBSANEN ESAS DEFICIENCIAS. Del párrafo tercero del artículo 196 de la Ley de Amparo, que establece: ‘La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos’, se sigue que antes de solicitar a la [SCJN] la apertura del procedimiento sancionador previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la [CPEUM] el [TCC] tiene la obligación de ordenar a la responsable, en su caso, que corrija tales vicios, y *solamente ante su omisión total o parcial de repararlos*, debe formular la petición de *actuar contra la autoridad contumaz*, ante la imposibilidad de asegurar la observancia cabal de lo resuelto en el juicio de amparo, sobre todo, porque *antes que sancionar, la obligación del juzgador es procurar el exacto cumplimiento* de sus ejecutorias. Consecuentemente, si el órgano de amparo procede precipitadamente y antes de exigir que se subsane el posible exceso o defecto del cumplimiento, remite los autos a este Alto Tribunal para la destitución y consignación de la responsable, lo procedente es reponer el procedimiento del incidente de inejecución para que le requiera nuevamente el debido acatamiento del fallo protector, como lo prevé la norma primeramente citada”. Tesis 2a VIII/2014 (10a.). En el mismo sentido: “SENTENCIAS DE AMPARO. ANTE UN CUMPLIMIENTO EXCESIVO O DEFECTUOSO, EL ÓRGANO JUDICIAL DE AMPARO DEBE REQUERIR QUE SE SUBSANEN ESAS DEFICIENCIAS”. Tesis 2a. 1780/2013 (10a.).

¹²⁵ Este mismo art. establece que si el TFJA deja sin efectos la sentencia, ello no lo exime de responsabilidad.

delito que corresponda. Si no hubiere repetición, o no hubo dolo y se dejó sin efectos el acto repetitivo, la SCJN los declarará y devolverá los autos al TCC.¹²⁶

La repetición consiste en insistir en alguna violación que ya fue materia del juicio o ponerlo igualmente. Aquí tenemos que determinar que no basta con no “copiar” la sentencia, sino que en esencia no se repita la violación cometida. La SCJN ha hablado de “esencialmente igual”, lo que implica que, si se cambia la forma de argumentar, pero se repite en esencia la motivación, nos encontraremos con una repetición; sin embargo, si se cambia o completa esencialmente la fundamentación y motivación, no habrá repetición.¹²⁷ Sin embargo, para esto es necesario que el TCC siempre defina puntualmente cuáles son los efectos de sus sentencias. La consecuencia es grave: baste analizar el segundo párrafo del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, ya que implica separar del cargo al titular de la autoridad responsable y dar vista al Ministerio Público (MP).¹²⁸ Este es uno de los procedimientos más

¹²⁶ NLA, art. 200: “Recibidos los autos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a la brevedad posible, si existe o no repetición del acto reclamado. En el primer supuesto, tomará en cuenta el proyecto del tribunal colegiado de circuito y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, *así como a consignarlo ante juez de distrito por el delito que corresponda*”. Este artículo presenta una antinomia con la frac. XVI del art. 107 de la CPEUM, puesto que este dice así: “Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Esta antinomia ha sido expresamente solucionada por el Pleno de la SCJN, en el considerando séptimo del Acuerdo General núm. 10/2013, de 2 de julio de 2013, relativo a las atribuciones de los órganos de este alto Tribunal para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia previstos en el Título Tercero de la Ley de Amparo, promulgada mediante Decreto publicado en el *DOF* del 2 de abril de 2013, que estableció que: “[...] atendiendo al principio de supremacía constitucional se estima conveniente precisar que en términos de lo señalado en el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en ese supuesto, este Alto Tribunal una vez que decreta la referida separación dará vista al Ministerio Público Federal”. En este acuerdo, en el penúltimo párr. del punto tercero, se establece que si el ministro ponente considera de autos que existen indicios de que se cumplió el fallo protector, por acuerdo del Presidente de la SCJN, previo dictamen del ministro ponente, se devolverán los autos al TCC para que emita resolución, en la que, en su caso, se tenga por cumplida la sentencia de amparo.

¹²⁷ “REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO SE CONFIGURA CUANDO EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO SE DICTA UN ACTO DE EFECTOS SIMILARES AL QUE SE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL POR DEFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. “[...] si entre [el acto reclamado] y el nuevo existe o no identidad en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación que fueron materia de la determinación constitucional; luego, de actualizarse esa identidad, existirá la repetición, mientras que, en caso contrario, no puede hablarse de repetición, sino de un acto diverso [...]”. Tesis 1a., XCV/2006 (10a.).

¹²⁸ Segundo párr.: “Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

temidos por las autoridades responsables, dadas sus consecuencias. La SCJN ha establecido claramente el procedimiento para requerir el cumplimiento y lo que se debe hacer en caso de cumplimiento contumaz.¹²⁹

XII. RECURSO DE INCONFORMIDAD

Contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo en términos del artículo 196 de la NLA, ya sea que declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir u ordene el archivo definitivo del asunto; declare sin materia o infundada la repetición, o infundado o improcedente el incumplimiento, procede el *recurso de inconformidad*, que puede ser presentado, entre otros, por el quejoso y el tercero, así como por el extraño a juicio afectado por la ejecución, en un plazo de 15 días. El TCC, sin decidir sobre la admisión del recurso, remitirá el escrito junto con los autos a la SCJN, la cual resolverá allegándose de los elementos que estime convenientes.¹³⁰

a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. De hecho, existe conciencia que aun cuando ya no se ocupe el cargo, se sigue siendo responsable, lo cual ha determinado la SCJN: “CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL HECHO DE QUE LO HAYA LLEVADO A CABO EL NUEVO TITULAR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO EXIME DE RESPONSABILIDADES AL ANTERIOR QUE INEXCUSABLEMENTE DESACATÓ EL FALLO”. Tesis P. VIII/2014 (10a).

¹²⁹ Para este tema, podemos aplicar por analogía: “PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO”. Tesis P. /J. 54/2014 (10a.). Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, pp. 39-57.

¹³⁰ Ley de Amparo, arts. 201 a 203. La Primera Sala de la SCJN, en la Tesis 120/2013 de la Décima Época, aclaró: “RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO. La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, [...] que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria, [...] sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, *sin que ello signifique que el juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión*”.

En 2017, en una modificación a su instrumento normativo 5/2013, la SCJN precisó que la delegación de su competencia originaria a los TCC para conocer del recurso de inconformidad tratándose de amparo directo “[...] la competencia para resolver sobre el acatamiento de una sentencia de esa naturaleza, para determinar si existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de amparo directo u ordenar el archivo definitivo del asunto, así como para pronunciarse sobre las denuncias de repetición del acto reclamado, corresponde al Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito [...]”.¹³¹

Al respecto, diversos autores han expresado que es pertinente que este tipo de resoluciones, dado el cúmulo de trabajo que tendría la SCJN, la realicen los TCC. Sin embargo, se recalca que no puede archivarse ningún juicio sin que se haya cumplido,¹³² y que el que algún servidor público deje de serlo o cambie de adscripción, dejando de ser autoridad responsable en ese caso, no extingue la responsabilidad penal.¹³³ Respecto de su resolución y del posible incidente de inejecución, se debe tomar en cuenta que, si el quejoso se desiste del juicio principal, no procede el recurso.¹³⁴ Asimismo, si el TCC determina que existe imposibilidad jurídica o material, se debe declarar sin materia el incidente de inejecución.¹³⁵

¹³¹ Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la SCJN el 5 de septiembre de 2017, por el que se modifican el inciso d) de la fracción VI y la fracción XVI, y se deroga la fracción XIV, del punto segundo; se modifica la fracción IV, y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del acuerdo general número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del tribunal pleno de la suprema corte de justicia de la nación, relativo a la determinación de los asuntos que el pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los TCC: “[...] IV. (Se adiciona) Los recursos de inconformidad interpuestos en contra de las determinaciones de los presidentes de los TCC que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esa naturaleza u ordenen el archivo definitivo del asunto, así como las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo, *serán del conocimiento de ese mismo órgano colegiado.* [...]”. Publicado el 7 de septiembre de 2017.

¹³² Ley de Amparo, art. 214.

¹³³ Artículo 269.

¹³⁴ Por analogía: “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES IMPROCEDENTE SI EN EL JUICIO ORIGINAL EL ACTOR DESISTIÓ DE LA ACCIÓN PRINCIPAL, POR LO QUE EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DECLARAR SIN MATERIA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y NO ENVIAR LOS AUTOS DEL JUICIO AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO”. Tesis III.4o.T.17 K (10a).

¹³⁵ “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA, SI CON ANTERIORIDAD EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD CORRESPONDIENTE, DETERMINÓ QUE EXISTE IMPOSIBILIDAD JURÍDICA O MATERIAL PARA DAR CUMPLIMIENTO AL FALLO PROTECTOR”. Tesis XXVII.3o.137 K (10a).

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

Lo más recomendable, en este caso, es que la sentencia determine con claridad los efectos concretos y precisos. En la práctica surgen problemas por indicaciones inexactas o contradictorias, por ejemplo, cuando la ejecutoria no precisa si el cumplimiento del TFJA debe ser tasado o con libertad de jurisdicción. También resulta problemático cuando se mezclan las dos modalidades en una sentencia y no se especifica claramente la distinción y consumación o alcance de cada una. Adicionalmente, se insiste en que para lograr un buen cumplimiento lo mejor es que las sentencias que conceden amparo directo sean claras en su totalidad, si esto no es así, no procede el incidente de inejecución.¹³⁶

Como se percibe de los diversos aspectos analizados en este ensayo, los procedimientos para lograr un pleno cumplimiento de las sentencias de amparo han evolucionado, quedando muy pocos temas que aclarar, como el del “superior jerárquico” para el TFJA. Por lo demás, ha sido una constante desde 2013 el que se ha mejorado cada vez más el cumplimiento y se han simplificado los procedimientos, permitiendo que quienes somos autoridades responsables podamos cumplir mejor con los fallos protectores.

Considero oportuno aprovechar esta oportunidad para reconocer la labor de los doctores Ferrer Mac-Gregor y Rentería Barragán por la atinada coordinación de esta obra, que llega a nuestro país en un momento nacional muy trascendente, conmemorando algo tan importante para México, como lo es el juicio de amparo.

¹³⁶ “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN. ES IMPROCEDENTE SI LAS CONDICIONES DE EXIGIBILIDAD DE LA SENTENCIA SON AMBIGUAS Y AMERITAN LA ACLARACIÓN OFICIOSA DE SUS EFECTOS”. Tesis XXVII.3o.134 K (10a).