

## INSUFICIENCIA JUDICIAL Y MACROJURÍDICA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO (EL AMPARO COMO LIMITANTE DEL CAMBIO SOCIAL)

Ricardo GUZMÁN WOLFFER\*

*A Erika y Mateo*

El discurso de la imposibilidad de cambiar el mundo es el discurso de quien, por diferentes razones, aceptó el acomodamiento, incluso para lucrar con él. El acomodamiento es la expresión del abandono de la lucha por el cambio. Quien se acomoda carece de la capacidad de resistir, o la tiene muy débil. A quien ha dejado de resistir o a quien en algún momento pudo dejar de hacerlo, le es más fácil acomodarse en la molición de la imposibilidad que asumir la lucha permanente y casi siempre desigual a favor de la justicia y de la ética.

Paulo FREIRE

*SUMARIO: I. Problemas procesales. Aspectos generales. II. Obligación de la parte interesada de impulsar la ejecución en la vía ordinaria. III. Inclusión de autoridades no señaladas como responsables, en omisiones de cumplimiento. IV. Casos prácticos de incumplimiento de sentencias. V. A modo de conclusión: sobre los procedimientos jurisdiccionales.*

Suele establecerse que el juicio de amparo (JA) es el medio legal idóneo para que la ciudadanía se defienda de las arbitrariedades de la autoridad.

---

\* Juez Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México.

Este trabajo plantea dos aspectos centrales: las dificultades procesales a las que se enfrenta el juez de Distrito para lograr que se cumplan sus determinaciones, atendiendo a los mecanismos previstos en la Ley de Amparo (LA) y a las dificultades existentes entre titulares y personal, por una parte; y, por otra, el aspecto relativo a cómo las resoluciones judiciales de amparo, precisamente por la obediencia al principio de relatividad, terminan por perpetuar la problemática generadora de los juicios de amparo, por resolverlo pero sólo respecto de los quejosos de cada amparo; hay un problema sistémico, estructural, derivado del hecho relativo a que los órganos de amparo carecen de facultades para ir más allá de los juicios de amparo y del cumplimiento de su propia resolución. Aun cuando un juzgado o tribunal federal detecte el problema que provoca la promoción de juicios de amparo, no podrá hacer gestión alguna para establecer contacto con los diversos órganos de gobierno o legisladores para solucionar de raíz esa situación generadora de JA. La participación de los órganos judiciales en la elaboración de políticas públicas o cambios legislativos, a corto plazo, conllevaría no sólo a tramitar menos JA (y, con ello, disminuir la creación de órganos judiciales federales, establecidos en forma reactiva a las cargas de trabajo judicial, derivado de esas problemáticas no resueltas, como ha sucedido durante décadas), sino que se lograría la creación de un Estado mexicano más sólido y eficiente.

## I. PROBLEMAS PROCESALES. ASPECTOS GENERALES

Hay materias donde prácticamente no existen las dificultades en la ejecución de las sentencias de amparo. En lo penal, es muy raro encontrar uno de estos casos: los juzgados de proceso y las entidades del Ejecutivo relacionadas con actos privativos de libertad saben con claridad que exceder los plazos relacionados con la custodia o resolución judicial que afecta a un procesado, sentenciado, extraditado, migrante detenido o similares, puede constituir un delito por retención indebida o por privación ilegal de la libertad.

Ello es muy distinto en otras materias, como la laboral, donde las autoridades jurisdiccionales o del Ejecutivo involucradas en el trámite y cumplimiento de laudos condenatorios, generalmente por exceso de trabajo, falta de personal o, tal vez, por motivos presupuestarios o políticos, suelen retrasar los trámites por años, con lo cual se imposibilita el cumplimiento del laudo ganado por el trabajador. Especialmente en los juicios burocráticos, es común que comparezca la viuda a pedir el cobro que no pudo lograr

en vida el trabajador, pero también lo hacen los hijos y hasta los nietos: los tiempos de cumplimiento dentro del juicio ordinario son excesivos. Mediante el JA suele intentarse evitar tal retardo procesal. Para efectos didácticos, el presente trabajo partirá de ese supuesto, tanto por ser similar a la problemática de otras materias, como por presentar particularidades que interesan a este texto, como, verbigracia, la opción de que, mediante el incidente de inejecución de sentencia que llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), puedan darse mecanismos novedosos para que las salas de nuestro máximo tribunal se pronuncien sobre criterios definidos por un Pleno de Circuito, sin estar en los supuestos previstos por la propia LA para fijar jurisprudencia (reiteración y contradicción de tesis).

Sobra a los propósitos del presente trabajo establecer el trámite para obtener una sentencia concesoria de amparo. Baste partir de su existencia y de la obligación de los jueces de Distrito y tribunales colegiados de vigilar que se cumplan las propias determinaciones.

Una vez dictada la sentencia de amparo indirecto que lo concede, y transcurrido el término de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo (en adelante, LA) para interponer recurso de revisión en contra del fallo; o, en su caso, cuando haya sido agotado tal recurso y sea recibido el testimonio de ejecutoria dictado por el tribunal colegiado de circuito, el juez de Distrito, de conformidad con el artículo 192 LA, emitirá un acuerdo para determinar que en los autos del sumario constitucional existe sentencia ejecutoria.

Dentro del proveído que establece la existencia del fallo ejecutoriado (ya sea de primera o segunda instancia), el juez de Distrito requerirá a la autoridad responsable obligada a acatar la sentencia de amparo, para que dentro del plazo de tres días dé cumplimiento, bajo apercibimiento que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa, y se remitirán los autos al tribunal colegiado de circuito para seguir el trámite de la inejecución, el cual puede culminar con la separación de su puesto y consignación de la autoridad omisa. Incluso, la propia ley establece que se requerirá al superior jerárquico de la responsable.

Es responsabilidad del juzgado de Distrito realizar el requerimiento de cumplimiento oportunamente, vigilar su notificación y el plazo que se conceda a la autoridad responsable para que lo atienda en su totalidad, de conformidad con el artículo 192 LA, el cual establece que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas; por su parte, el diverso numeral 214 LA establece la prohibición de archivar el juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional

o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada; el numeral 196 LA establece que la ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, de donde resulta obligada la vigilancia del juzgado de Distrito. El cumplimiento de la sentencia terminará con el pronunciamiento a que alude este último precepto normativo, pues es hasta este momento procesal en que el órgano judicial de amparo ordenará el archivo del expediente.

Asimismo, la LA impone que se deben respetar y hacer respetar los plazos y términos previstos en ella durante la tramitación del JA; pues, de lo contrario, podría incurrirse en una responsabilidad administrativa (por parte del órgano jurisdiccional) o incluso penal, de conformidad con el artículo 267, fracción I, LA, el cual establece como tipo penal el hecho de que la autoridad dolosamente incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir.

A efecto de dotar de imperio al juzgado de Distrito y vencer la resistencia de las autoridades para cumplimentar las ejecutorias, la LA estatuye mecanismos de eficacia como multas y la remisión de los autos del JA al tribunal colegiado de circuito para dar trámite al incidente de inejecución de sentencia.

Asimismo, para evitar los trámites burocráticos de las autoridades responsables, la LA, en el artículo 195, considera incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. Luego de la tramitación del incidente de inejecución de sentencia, en caso de resultar fundado el planteamiento del incumplimiento, el tribunal colegiado de circuito remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos; en la inteligencia de que, de conformidad con el artículo 194 LA, 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.

Para el caso de que los efectos de la sentencia ejecutoria abarquen a autoridades que no formaron parte del juicio (por no haber sido llamadas a éste en términos del artículo 5o. LA), pero tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetas a las mismas responsabilidades a que alude ese capítulo.

## II. OBLIGACIÓN DE LA PARTE INTERESADA DE IMPULSAR LA EJECUCIÓN EN LA VÍA ORDINARIA

Para la procedencia del amparo federal solicitado sería necesario acreditar, durante la tramitación del JA, que la parte actora ha hecho gestiones en la vía ordinaria para que la autoridad responsable cumpla con la ejecución del laudo; de no acreditarse tal impulso procesal, sería improcedente conceder el amparo solicitado, por no haber una obligación de la autoridad responsable para ejecutar el laudo ante la pasividad procesal de ejecutar el laudo. La parte beneficiada debe impulsar el procedimiento, incluso después de haber obtenido una sentencia favorable de amparo.

Un aspecto central de las ejecuciones de amparo consiste en establecer si el cumplimiento de tal sentencia federal sustituye a la obligación que imponen las leyes del procedimiento ordinario para que la parte que obtuvo sentencia favorable impulse la ejecución de esa sentencia definitiva ordinaria.

Es claro que si el cumplimiento de las sentencias es oficioso, no requiere del impulso procesal; bastará el requerimiento del juzgado de Distrito para que la autoridad responsable cumpla con la ejecución de la sentencia de amparo. De ahí, como se ha mencionado, la mínima incidencia en materias como la penal, donde no es necesario que se requiera por la vía ordinaria, por ejemplo, al juez de proceso penal para que dicte la nueva resolución. Pero ello se modifica cuando el impulso en la ejecución de la sentencia ordinaria recae en la parte vencedora. El juez de Distrito no sustituye a la parte actora para requerir el cumplimiento cuando hay obligación expresa de la ley ordinaria del procedimiento jurisdiccional para que el actor impulse el juicio.

De conformidad con el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación; y, en términos del diverso 950 LFT, si se tiene por transcurrido el término a que se hizo referencia, el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a petición de la parte que obtuvo laudo favorable, dictará auto de requerimiento y embargo. Tales artículos evidencian la carga procesal que condiciona el cumplimiento: previo a la emisión del auto de ejecución y embargo, debe existir petición al respecto de la parte interesada.

Además, como se verá, el Pleno del Primer Circuito en materia laboral emitió jurisprudencia obligatoria y estableció que el deber de impulsar la ejecución del laudo por parte de la autoridad responsable es correlativo con la parte interesada, en el sentido de que ésta tiene, a su vez, la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, para lo cual cuenta con el término de dos años, ya que, de no hacerlo, su

falta de interés daría lugar, en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo en términos del artículo 519, fracción III, LFT.

Es imperativo el impulso procesal por la parte interesada para continuar con la ejecución de los laudos condenatorios, dentro de los procedimientos ordinarios que así lo requieran.

Lo anterior también se encuentra previsto en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), en los artículos 150 y 151, los cuales establecen que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que, a su juicio, sean procedentes; sin embargo, la ejecución de un laudo burocrático deberá ser solicitada por el interesado y, en atención a ello, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado con la parte que lo obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que de no hacerlo, se procederá a aplicar alguna de las medidas de apremio a que hacen referencia los artículos 148 y 149 LFTSE.

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO BUROCRÁTICO. CORRESPONDE AL EJECUTANTE SU INICIO Y PROSECUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El citado numeral de la Ley Federal burocrática, dispone que cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, requiera a la demandada el cumplimiento de la resolución, apercibida que de no hacerlo se le impondrá una multa hasta por mil pesos, en términos del artículo 148 del referido ordenamiento laboral; de ahí que no sólo corresponda a la ejecutante la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, sino que también, se encuentra obligada a intervenir en la prosecución de ese procedimiento hasta su conclusión, al resultar necesaria su asociación con el actuario comisionado por el Tribunal burocrático, cuantas veces sean necesarias, a efecto de requerir el cumplimiento del laudo. Además de que estimar lo contrario, implicaría desconocer la figura de la prescripción contenida en el numeral 114, fracción III, de la referida ley, que establece que prescriben en dos años las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal, y si bien es cierto que en términos del artículo 150 de la ley burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la inmediata y eficaz ejecución de sus laudos, también es verdad que esa obligación es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene a su vez la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que de no hacerlo, su falta de interés daría lugar,

en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo, pues razonar en sentido contrario implicaría que dicha ejecución se tornara indefinida, lo que contravendría el principio de certeza jurídica que prevé el artículo 14 constitucional.<sup>1</sup>

AMPARO INDIRECTO. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE RECLAMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE LA OMISIÓN GENÉRICA DE PROVEER LO CONDUENTE PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO. Conforme al artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponde a la parte que obtuvo resolución favorable la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, así como su necesaria intervención en la prosecución de ese procedimiento a fin de lograr el cumplimiento de dicha resolución. De ahí que de señalarse como acto reclamado en amparo indirecto, la omisión genérica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de proveer lo conducente para la ejecución del laudo, el juicio de amparo debe sobreseerse en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo en vigor, habida cuenta que el acto reclamado se tornaría jurídicamente inexistente al momento de presentarse la demandada y además de realización futura e incierta, en razón de que no podría constreñirse al Tribunal burocrático para que de manera genérica, mediante la concesión del amparo y protección de la justicia federal, ordene proveer lo conducente, de oficio y dentro de los trámites y términos legales, a la ejecución de un laudo, pues ese impulso precisamente corresponde al ejecutante, por lo que no podría considerarse que los actos así reclamados tuvieran el carácter de inminentes, puesto que los mismos deben estimarse de realización futura e incierta, cuya existencia se encuentra sujeta a la voluntad del ejecutante.<sup>2</sup>

EJECUCIÓN FORZOSA DE LAUDOS. AMPARO SOLICITADO CONTRA ACTUACIONES U OMISIONES EN ESA ETAPA. Conforme al artículo 950 de la Ley Federal del Trabajo, el procedimiento de ejecución forzosa del laudo inicia una vez transcurrido el término de 72 horas a que se refiere el numeral 945 de la propia Ley previa petición del ejecutante, siendo necesaria la intervención de éste en las diversas etapas que lo conforman. Ahora bien, de reclamarse en amparo indirecto, genéricamente, la omisión del presidente de la Junta de proveer lo conducente para la ejecución forzosa del laudo, el juicio de amparo sería improcedente en términos de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción IV del numeral 74 del propio ordenamiento, porque el acto reclamado sería jurídicamente inexistente al presentarse la demanda y

<sup>1</sup> Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, contradicción de tesis 3/2014, Décima Época, Plenos de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, t. II, septiembre de 2015, tesis: PC.I.L. J/9 L (10a.), p. 845, reg. 2010031.

<sup>2</sup> Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Décima Época, Plenos de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, t. II, septiembre de 2015, tesis: PC.I.L. J/10 L (10a.), p. 844, reg. 2010025.

además de realización incierta, en razón de que esas actuaciones están sujetas a la previa solicitud e impulso del ejecutante, razón por la cual no podría tenerse por actualizada la omisión genérica que en esos términos se atribuyera al presidente ejecutor. Por el contrario, de reclamarse un acto u omisión en concreto, el análisis de la procedencia del juicio de amparo y, en su caso, del fondo del acto reclamado, así como los alcances de la eventual concesión de la protección federal solicitada, deberá constreñirse a los actos señalados por el quejoso y no abarcar aquellos actos futuros e inciertos que pudieran emitirse en el procedimiento de ejecución forzosa, pues éstos, al requerir el impulso e intervención del ejecutante, pudieran no llegar a materializarse.<sup>3</sup>

PRESCRIPCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAUDOS. LAS PROMOCIONES QUE ACTIVEN EL EXPEDIENTE, COMO SON LOS ESCRITOS DE LA ACTORA POR LOS QUE SOLICITA EL REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO AL DEMANDADO, SON APTAS PARA INTERRUMPIRLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). De acuerdo con la hermenéutica jurídica, siguiendo los métodos de interpretación lógica, sistemática y deontológica de los artículos 180, 182, 183 y 251, en relación con el diverso numeral 253, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se concluye que aunque la fracción I del precepto 182 de la aludida legislación no mencione expresamente a la presentación de “promociones” como una forma de interrumpir la prescripción de la ejecución del laudo, pues sólo hace referencia a la “demanda”, ello no implica que las peticiones que haga el actor a través de esos escritos no la interrumpan, ya que el término “demanda” no debe interpretarse de una manera restringida, como “el primer acto que abre o inicia el proceso”, en el que se ejerce la acción a través de la cual se reclaman el pago de prestaciones o el cumplimiento de obligaciones contraídas, sino en un sentido más amplio, derivado de la raíz etimológica del vocablo “demandar”, que viene del latín *demandare*, cuyo significado es “confiar, encomendar”, y que traducido al ámbito del derecho significa “una petición, una súplica o solicitud de algo”, lo que significa que las promociones que activen el expediente, como son los escritos de la actora por los que solicita el requerimiento de pago y embargo al demandado, son aptas para interrumpir el término de la prescripción de la ejecución del laudo; toda vez que no darle el alcance señalado sería tanto como desconocer que la ejecución de los laudos es una cuestión de orden público y que el propio legislador local contempla la posibilidad de que se interrumpa el plazo de la prescripción y que únicamente a petición de la parte interesada, el Tribunal estaría expedito para dictar el auto de requerimiento y practicar las diligencias de embargo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, libro III, t. IV, diciembre de 2011, tesis: 2a./J.15/2011 (10a.), p. 2771, reg. 2000011.

<sup>4</sup> Novena Época, tribunales colegiados de circuito, aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXV, mayo de 2007, tesis: II.T.304 L, p. 2128, reg. 172435.



La necesidad de que la parte que obtuvo sentencia ordinaria deba seguir promoviendo es conteste con el paralelismo procesal relativo a que los JA deben limitarse en su estudio a los actos u omisiones existentes a la fecha de la presentación de la demanda de amparo, como se advierte del criterio de nuestro máximo tribunal en el que refiere que la concesión de amparo no abarca actos subsecuentes a los que son materia de la litis constitucional, al no ser dable conceder el amparo y protección de la justicia federal a efecto de verificar el cumplimiento de esos actos posteriores, ya que el alcance de la sentencia debe delimitarse en función del acto reclamado y en consideración de la etapa procesal en la que se sitúa dentro del procedimiento laboral.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. LOS ALCANCES POR LOS QUE SE OTORQUE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEBEN DELIMITARSE EN FUNCIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EN CONSIDERACIÓN DE LA ETAPA PROCESAL EN LA QUE SE SITÚA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 45/2007). Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada, sostuvo que cuando se concede la protección constitucional por violación a la garantía de impartición de justicia pronta, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los efectos de la sentencia de amparo deben comprender no sólo las omisiones y dilaciones de tramitar un juicio laboral dentro de los plazos y términos legales, señaladas en la demanda de amparo, sino también las subsecuentes. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a abandonar el criterio referido, toda vez que los alcances por los que se otorgue la protección constitucional deben delimitarse en función del acto reclamado y en consideración a la etapa procedimental en la que se sitúa dicho acto dentro del procedimiento laboral, en respeto a los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias previstos en los artículos 74, 75 y 77 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.<sup>5</sup>

### III. INCLUSIÓN DE AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES, EN OMISIONES DE CUMPLIMIENTO

En materias como la administrativa o la laboral, el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad responsable suele estar supeditada a la intervención de diversas autoridades a las señaladas como responsables. En

---

<sup>5</sup> Décima Época, Segunda Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, t. 1, diciembre de 2013, tesis: 2a. CV/2013 (10a.), p. 732, reg. 2005150.

estos casos, es necesario establecer cuáles son esas autoridades, verificar el procedimiento burocrático respectivo y hacer los requerimientos relativos por parte de la autoridad de amparo. Es decir, las disposiciones orgánicas de las distintas dependencias establecen la existencia de una autoridad directamente obligada; a las cuales, por la ley o el reglamento de la entidad pública, les compete dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales; pero también hay autoridades vinculadas, por corresponderles coordinar o ejecutar las acciones para la debida cumplimentación de esas resoluciones jurisdiccionales, verbigracia, establecer que cuenta con los recursos materiales, humanos y presupuestales de cada área, establecer o vigilar los mecanismos para su logro, etcétera. A lo cual cabe añadir la existencia de superiores jerárquicos, quienes también están obligados por la LA para vigilar el cumplimiento de las resoluciones concesorias, por lo cual también serán sujetas de responsabilidad en caso de omisión en el cumplimiento; las sanciones las prevé la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Para efectos de verificar el incumplimiento o el cumplimiento tardío, es necesario establecerlo respecto del núcleo concesorio de la resolución de amparo, y para ello es indispensable verificar si hay una justificación suficiente para el cumplimiento extemporáneo, como pueden ser hechos notorios que revelen un esfuerzo real de las autoridades responsables, de acuerdo a la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente; lo cual, sin embargo, debe demostrarse fehacientemente, pues la mera manifestación de la autoridad responsable no es suficiente para ello, en atención a que tal justificación requiere una valoración judicial con base en hechos demostrados, al ser posible que, incluso con la acreditación del cúmulo de sentencias de amparo pendientes de desahogar o del número reducido de personal en las oficinas de las autoridades responsables, no fuera suficiente para establecer, por parte de la autoridad de amparo, que hay causa para justificar el retraso en el cumplimiento.

Ello debe ser reclamado en la etapa procesal relativa al cumplimiento de la sentencia de amparo concesoria; si se invoca tal imposibilidad desde el momento en que se rinde el informe previo o el justificado, como si la autoridad se adelantara a la concesión de amparo que sabe vendrá —como puede suceder en las omisiones de trámite o resolución de juicios laborales donde, sin duda, procederá el amparo, si la autoridad ha excedido los términos previstos en la LFT—, puede ser considerado como una maniobra defensiva que, en todo caso, es extemporánea por promoverse antes del dictado de la resolución constitucional.

Tal valoración en el incumplimiento y, consecuentemente, en la imposición de sanciones, también debe darse en relación con el análisis oficioso relativo al exceso o defecto de los actos realizados en cumplimiento de la concesión de amparo.

Si bien sobre tales temas se cuenta con las siguientes jurisprudencias, lo cierto es que las mismas se refieren al “esfuerzo considerable” de las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector (lo que presupone un actuar de las mismas, no la mera manifestación de que el número de sentencias de amparo por cumplir les impide actuar) para acatar “numerosas sentencias de amparo” (no aplicaría cuando sólo se trata de una sentencia) “que declaran la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas” (la inconstitucionalidad de los actos puede ser estimada como un concepto diverso al de la ilegalidad, de modo que serían inaplicables cuando sólo se hubiera concedido la protección federal por aspectos de legalidad). A lo cual cabe agregar que los “hechos notorios” que justifican esa tardanza deben ser invocados y, en su caso, demostrados; como sucede cuando se alegan cargas laborales complejas de la autoridad responsable o el ausentismo de sus trabajadores, que impide el debido desarrollo de las funciones jurisdiccionales. La “notoriedad” del hecho podría dejar de tener tal característica si sólo es un hecho conocible por el personal de la autoridad responsable, pues no sería un hecho público y sabido por todos.

De suma importancia es el pronunciamiento relativo al retraso en el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando se hace uso de procedimientos ilegales, “so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo”, lo cual claramente no puede alegarse cuando sólo compete a la Junta o a la Sala dictar la sentencia en el juicio ordinario, por ejemplo; si bien suele invocarse en los JA en los que se concedió la protección federal, por haberse acreditado el acto reclamado relativo a la falta de cumplimiento del laudo favorable al trabajador público, al establecer la parte patronal pública que los pagos de salarios están condicionados a las partidas presupuestales respectivas, con lo cual podría evadirse permanentemente el cumplimiento de los laudos condenatorios, hay que establecer si éstos son “procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo”; de nada servirá una sentencia favorable si se permite a las entidades públicas condenadas en laudos firmes, que los incumplan (y con la sentencia de amparo que condena al cumplimiento de ese mismo laudo) bajo el argumento de que todo pago derivado de un laudo condenatorio debe tener un trámite especial para su pago, pues debe

solventarse presupuestariamente, incluso, desde el momento en que es emplazado a juicio para prever una posible condena. Lo cual, por añadidura, será menos costoso para el presupuesto de la propia entidad pública y, en consecuencia, para el Estado mexicano.

Si bien una de las jurisprudencias emitidas sobre el tema permite al juzgador de amparo, cuando tiene la “duda fundada” sobre cuáles autoridades tienen atribuciones para “realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector”, requerir a la autoridad responsable, además del cumplimiento de la sentencia, para que informe fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo, y luego, con base en lo informado y del análisis del marco jurídico aplicable, verificar si es dable vincular a diversas autoridades al cumplimiento de la sentencia; empero, cuando se demanda al titular de una Secretaría, verbigracia, puede estimarse que, en ningún caso, el superior jerárquico de las áreas respectivas (finanzas, recursos humanos, etcétera) puede estar supeditado al actuar de sus subordinados, menos si con ello se evade el cumplimiento de la ley y de una ejecutoria firme.

Cada caso debe ser valorado, pues si la patronal demandada niega un pago con base en la falta de presupuesto, la autoridad de amparo no podrá vincular al Congreso de la Unión para que destine una parte del presupuesto de egresos a tales pagos; cada entidad debe responsabilizarse de tales aspectos, de lo contrario se permitirá sujetar el cumplimiento de los laudos donde se involucran entidades públicas, a aspectos ajenos por completo a la relación procesal derivada de un juicio laboral burocrático.

El análisis de los siguientes criterios lleva a la conclusión de que si bien es necesario verificar la causa del retraso en el cumplimiento de la resolución de amparo (la falta total de cumplimiento siempre será sancionable), en ningún caso debe permitirse que el cumplimiento extemporáneo injustificado quede impune, al menos en la sanción económica de multa, pues, de lo contrario, se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 LA.

**CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. ÓRGANO AL QUE COMPETE SU VALORACIÓN.** El cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo deberá ser valorado por el órgano que corresponda, juez de Distrito, tribunal colegiado de circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los autos estén radicados en esta instancia, para determinar en cada caso si existe justificación para ello, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe precisar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la

determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al ministro ponente, el cual, con base en la resolución que hubiere causado estado podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido sin excesos ni defectos. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las salas de este alto tribunal. También debe tomarse en cuenta para valorar la posible justificación del cumplimiento extemporáneo, si existen hechos notorios que claramente revelen un esfuerzo considerable de las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector para acatar numerosas sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas y cuyo cumplimiento extemporáneo se puede justificar por la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente. Empero, del criterio con registro 2007911 se advierte que el mismo sólo aplica cuando las autoridades responsables no ejercen poder de mando sobre las denunciadas como involucradas.<sup>6</sup>

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). En términos del citado precepto legal, 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. En atención a lo anterior, en los casos en que las autoridades pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo —pero no cuando han sido omisas al respecto—, el juez de distrito o el tribunal colegiado de circuito, según sea el caso, deberá considerar si la actuación de la autoridad responsable o vinculada al cumplimiento implica un actuar evasivo respecto del incumplimiento de la sentencia de amparo o si se han efectuado procedimientos ilegales que retarden su cumplimiento, cuyo objetivo consista en no cumplir con el mandato federal, pues sólo en esos supuestos deberá imponerse la multa correspondiente y continuar con el procedimiento de inejecución, mediante el envío de los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, para que en el momento procesal oportuno, en caso de que proceda, se determine la destitución del cargo y, posteriormente, la consignación de las autorida-

---

<sup>6</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 57/2014 (10a.), p. 16, reg. 2007916.

des contumaces. Así, el incumplimiento por medio de evasivas se actualizará cuando las autoridades responsables o vinculadas lleven a cabo actos intrascendentes respecto del cumplimiento del fallo, lo que, en todo momento, deberá analizarse en función tanto de los efectos plasmados en la sentencia de amparo, como, y especialmente, del requerimiento de su cumplimiento, pues en la medida en que éstos se encuentren claramente determinados, podrán imponerse las sanciones aplicables por el incumplimiento del fallo protector. Debe entenderse que se retrasa el cumplimiento de la sentencia de amparo por medio de procedimientos ilegales, cuando se lleven a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo, procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo. En términos de lo anterior, debe considerarse que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional —pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia—, se deberá requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo especificando qué debe realizar la autoridad responsable y/o vinculada al cumplimiento y las razones por las que el acto con el que la autoridad pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente (tribunal colegiado de circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que se actualiza alguna o ambas de las condiciones apuntadas —actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales— que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se establece en el artículo 196 de la ley de la materia. De igual manera, cuando las autoridades judiciales de amparo adviertan que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y que por ello no puede tenerse como cumplida tal y como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, ello tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inejecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un juez penal), sino que se deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto) y exprese con claridad la razón por la que se considera que existe un cumplimiento excesivo o defectuoso.<sup>7</sup>

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). En caso de que el órgano

---

<sup>7</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 58/2014 (10a.), p. 11, reg. 2007914.

de amparo que conozca del procedimiento para el cumplimiento de una sentencia concesoria estime que las autoridades responsables y/o vinculadas a su cumplimiento han incurrido en una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales que propicien el retardo en su acatamiento y, en consecuencia, remita los autos al órgano correspondiente, tribunal colegiado de circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, debe estimarse que estos órganos están en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva o a través del uso de procedimientos ilegales que hubieren generado el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, o que el cumplimiento se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de Amparo, incluso, podrán verificar la legalidad de las multas que se hubieren impuesto, tomando en cuenta si la autoridad responsable y/o vinculada han cumplido con los plazos previstos en la Ley de Amparo o bien adviertan la existencia de una causa justificada para no cumplir en esos términos. Ahora bien, si una vez concluido el plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia de amparo y antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el cumplimiento de la sentencia de amparo, dando lugar a que el órgano que concedió el amparo determine que éste se ha acatado, ello no dará lugar a que por ese hecho el asunto quede sin materia, pues de lo contrario se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, en cuanto a que el incumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad cuando sea injustificado. De este modo, deberá ser valorado por el órgano que corresponda, juez de Distrito, tribunal colegiado de circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando los autos estén radicados en ésta, si en el caso existe justificación para el cumplimiento extemporáneo, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI constitucional. Cabe agregar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al ministro ponente, el cual con base en la resolución que hubiere causado estado en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido, sin excesos ni defectos, podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 60/2014 (10a.), p. 7, reg. 2007912.

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL JUEZ DE AMPARO REALICE LOS REQUERIMIENTOS CON LA PRECISIÓN NECESARIA EN CUANTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ACATAR EL FALLO Y A LOS ACTOS QUE LES CORRESPONDE EJECUTAR A CADA UNA DE ELLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Conforme a lo dispuesto en el citado precepto legal, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa el cumplimiento no se acredite, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el juez penal. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la LA *deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, de encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector.* Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener



las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo (cursivas añadidas).<sup>9</sup>

#### IV. CASOS PRÁCTICOS DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

##### 1. *Imposibilidad sobrevenida*

En los cumplimientos a las ejecutorias de amparo en las que se concedió la protección constitucional para el efecto de que la demandada en el juicio de origen (una dependencia gubernamental) cumpla en sus términos el laudo firme emitido en su contra, esto es, cuando se ha condenado al cumplimiento de múltiples prestaciones (reinstalación, pago de salarios caídos, prima vacacional, etcétera), y la autoridad responsable argumenta una imposibilidad jurídica y material para cumplir la sentencia de amparo, específicamente por cuanto hace a la reinstalación y el pago de salarios caídos, por establecer que el trabajador ya laboraba en otra institución pública y, con ello, percibía un salario en diverso puesto; lo que sucedía con antelación al dictado del laudo en el juicio ordinario.

Sin embargo, cabe precisar que el artículo 77 LA prevé los efectos del amparo, considerando la naturaleza del acto reclamado:

- a) Si el acto reclamado es de carácter positivo, el efecto de la sentencia que otorga el amparo estribará en la restitución al quejoso del pleno goce del derecho violado, restableciéndose las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
- b) Cuando el acto reclamado es de carácter negativo o implique una omisión, el objeto del fallo protector consistirá en constreñir a la autoridad responsable a que acate lo ordenado por la garantía constitucional de que se trate, esto es, respete el derecho de que se trate y cumpla con lo que el mismo exija.

Los efectos de la concesión del amparo se encuentran vinculados con la naturaleza del acto reclamado y el tipo de violación; de ambos dependen los alcances de la sentencia protectora de garantías.

Un principio de seguridad jurídica es el de cosa juzgada, toda vez que constituye un pilar del Estado de derecho como fin último de la impartición

---

<sup>9</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 59/2014 (10a.), p. 5, reg. 2007911.

de justicia, a cargo del gobierno. Las resoluciones jurisdiccionales constituyen la verdad legal cuando la decisión es inmutable o irreversible en cuanto al derecho sustancial o de fondo discutido, que ya fue materia de análisis.

El derecho que tienen los quejosos en los juicios de amparo en los que se concedió la protección constitucional para que las demandadas cumplan el laudo emitido en el juicio de origen ha sido debidamente reconocido por la autoridad jurisdiccional y elevado a categoría de cosa juzgada, mediante la obtención de la resolución judicial que así lo declaró, esto es, específicamente el laudo citado.

En ese sentido, si las autoridades responsables refieren que están imposibilitadas para cumplir la ejecutoria de amparo en virtud de que no es posible otorgarle una plaza a la parte quejosa, ya que el trabajador se encontraba laborando para diversa dependencia pública, con el salario correspondiente, sin que pueda ocupar dos plazas con el mismo horario; y que, por ello, si acaso, procedería pagarle únicamente las diferencias salariales entre el puesto materia de condena y la plaza que ha estado ocupando la parte quejosa.

Sin embargo, en dicha hipótesis no se aprecia una imposibilidad jurídica y material para cumplir la sentencia de amparo. Para acreditar el acatamiento al fallo constitucional, la responsable está constreñida, por una parte, a reinstalar a la parte quejosa en el puesto que ocupaba o uno homólogo y al pago de las demás condenas.

La imposibilidad, vista desde el punto de vista jurídico, es un concepto que sirve para solucionar conflictos donde el cumplimiento de una obligación ya no es viable.

Empero, es importante precisar si la imposibilidad es sobrevenida; esto es, si ocurrió posterior al nacimiento de la relación obligatoria.

Así, de acuerdo con la hipótesis en análisis, se establece que la obligación de reinstalar a la parte quejosa en el juicio de origen surgió a través del dictado del laudo firme de una fecha determinada; y la circunstancia por la cual la demandada hace valer la imposibilidad para cumplir el laudo en el juicio de origen es que la parte quejosa, actora en el laboral, se encuentra trabajando para diversa entidad pública desde una fecha anterior al dictado del laudo respectivo. Es decir, más que una imposibilidad, lo que se actualiza es una carencia de litigio en el juicio laboral de origen; esto es, una ausencia de estrategia defensiva integral por parte de las demandadas para oponer dicha circunstancia como excepción en el sumario laboral, con el fin de evitar la condena; la responsable, al señalar la imposibilidad que tiene para cumplir el laudo y por ende la ejecutoria de amparo, implícitamente pretende hacer improcedente la acción ordinaria, lo que es contrario a los

efectos procesales del amparo, pues implica que no se cumpla una acción ya ganada por la parte actora en la vía ordinaria y cuyo cumplimiento se ha establecido como forzoso en una sentencia concesoria de amparo.

Si tal argumento defensivo no se opuso en el momento procesal oportuno en el juicio laboral de origen, con la finalidad de evitar la condena ahí dictada, de ningún modo puede tener el alcance de impedir que se cumpla la ejecutoria de amparo, pues de hacerlo así se estaría beneficiando a la demandada de sus propios errores al litigar un asunto de manera incorrecta, al no haber opuesto la excepción en el momento procesal oportuno; la condena líquida establecida en el laudo emitido en el juicio de origen debe cubrirse en sus términos, pues, en ese sentido, el Pleno de nuestro máximo tribunal ha considerado que, incluso, la insuficiencia presupuestal no constituye una causa para eximir el cumplimiento a las sentencias de amparo, ya que no puede quedar condicionada a una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la Constitución federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente; de ahí que las responsables deben acatar el laudo en sus términos y, por ende, cumplir la ejecutoria de amparo.

SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta épocas del Semanario Judicial de la Federación, emitió diversas tesis en las cuales sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables, no se sancionaría su incumplimiento cuando el pago no se encontrara previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquéllas quedaba limitada a la mera gestión ante los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente. En este sentido se orientan los siguientes criterios históricos, de rubros: “CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. DEFECTO DE EJECUCIÓN.”; “SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN DE LAS.”; “SENTENCIAS DE AMPARO, INELUDIBLE EJECUCIÓN DE LAS.” e “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA IMPROCEDENTE.”, publicados, respectivamente, en el Informe de 1941, página 131 y en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XXXI, página 2277 y tomo XLVII, página 4882, y Sexta Época, volumen LXXVIII, Primera Parte, página 14. Sin embargo, estos criterios no deben prevalecer en la actualidad pues, por una parte, obedecen a la interpretación aislada del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que originalmente era el 125)

y, por otra, desconocen la fuerza vinculatoria de las ejecutorias de amparo cuya eficacia deriva del mandato constitucional. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que el presupuesto de egresos se rige por el principio de anualidad, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año, para el cual se planea precisamente el gasto público que implica la programación de actividades y cumplimiento de proyectos al menos durante ese tiempo, también lo es que el citado artículo 126 de la norma fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida, subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergradable. Además, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnerara la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución general de la República, en razón de que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en esta hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad. Asimismo, tal proceder tampoco contravendría el artículo 134 del ordenamiento fundamental, relativo al manejo de los recursos económicos con apego al principio de honradez, la cual se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno, pues no hay improbidad alguna en cumplir con un mandato de amparo, por el contrario, es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución y, por ende, los mandatos

de amparo que derivan de ésta, cuya finalidad es el restablecimiento del orden constitucional.<sup>10</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN. Si bien en términos de lo previsto en los artículos 74, fracción IV; 116, fracción II, párrafo cuarto; 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b); 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presupuesto de egresos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios debe aprobarse, respectivamente, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa y los ayuntamientos, sin que válidamente puedan realizarse pagos que no estén comprendidos en los presupuestos respectivos, lo cierto es que tratándose de las sentencias de amparo que implican el pago de recursos monetarios, las autoridades deben desarrollar todas las acciones que resulten pertinentes, dentro de su ámbito de atribuciones, para dotar a la partida presupuestal correspondiente de los recursos necesarios para acatar la obligación constitucional derivada de las sentencias en comento, conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafos segundo y sexto y 107, fracción XVI, de la propia norma fundamental, los cuales disponen que deben ejecutarse de manera pronta y completa en los plazos y términos fijados, al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo y conforme lo ordene el juzgador de garantías. Por tanto, aunque las diversas autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector pueden solicitar al órgano legislativo competente o, en el ámbito municipal al ayuntamiento, la ampliación del presupuesto respectivo, también tienen la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, tomando en cuenta, por una parte, el carácter preferente que asiste a la respectiva obligación constitucional de pago —la que debe cumplirse en el plazo fijado en la sentencia respectiva— y, por otra parte, que ninguna disposición legal de rango inferior a la Constitución general puede condicionar su acatamiento.<sup>11</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO A CARGO DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DE ESA ENTIDAD NO IMPIDE A ÉSTAS, EN EL ÁMBITO DE SU

<sup>10</sup> Novena Época, Pleno, aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, abril de 2002, tesis: P. XX/2002, p. 12, reg. 187083.

<sup>11</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIII, marzo de 2011, tesis: P./J. 5/2011, p. 10, reg. 162469.

COMPETENCIA, REALIZAR ADECUACIONES PRESUPUESTALES PARA CUMPLIR CON AQUÉLLAS CUANDO SE AGOTE LA PARTIDA PRESUPUESTAL AUTORIZADA PARA TAL EFECTO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Como se advierte de lo dispuesto en el citado precepto legal, para cada ejercicio fiscal la Asamblea Legislativa debe aprobar en el Decreto del Presupuesto de Egresos una partida presupuestal para cumplir las resoluciones definitivas pronunciadas por los órganos jurisdiccionales y, en caso de que dicha partida presupuestal sea insuficiente, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas, podrá solicitar a la Asamblea una ampliación. En ese tenor, si la intención del legislador con el establecimiento de dicho numeral, según se desprende de la respectiva exposición de motivos, fue garantizar el Estado de derecho mediante la aprobación de la partida específica, la interpretación conforme de ese mandato legal, atendiendo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 17, párrafos segundo y sexto, así como en el 107, fracción XVI —este último en el caso de las sentencias de amparo—, lleva a concluir que el referido artículo 73 no tiene como finalidad obstaculizar el cumplimiento de las sentencias, impidiendo la aplicación del sistema general de adecuaciones presupuestarias establecido en el capítulo III del título tercero de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, sino que constituye un mecanismo que permite al jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, solicitar a la Asamblea Legislativa la ampliación de la partida en comento una vez que los recursos que puedan transferirse a dicha partida, provenientes de las diversas que integran el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal, se hayan agotado, mediante las adecuaciones presupuestales autorizadas por las autoridades competentes de esa entidad política, al no ser disponibles, sin menoscabo de que la ampliación referida en el citado numeral pueda solicitarse simultánea o posteriormente a la realización de las adecuaciones en comento, quedando bajo el prudente arbitrio de las autoridades competentes determinar el mecanismo presupuestal que les permita cumplir con la sentencia concesoria en el plazo correspondiente con el objeto de evitar la aplicación de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Importa destacar que interpretar el citado artículo 73 en el sentido de que impide acudir a los mecanismos de adecuaciones presupuestarias y que, por ende, prevé como única opción, una vez agotados los recursos destinados originalmente a la partida respectiva, solicitar una ampliación a la Asamblea Legislativa, implicaría atribuir a este órgano legislativo la intención de establecer una regulación contraria a lo previsto en el párrafo sexto del artículo 17 constitucional, pues tal limitación constituiría un grave obstáculo al cumplimiento de las sentencias, al generar un sistema al tenor del cual resultaría más complejo el pago de gastos exigidos constitucionalmente que otros deri-

vados de los vínculos jurídicos que voluntariamente celebre el gobierno del Distrito Federal.<sup>12</sup>

## 2. *Conflicto en la aplicación de jurisprudencia*

Es en la ejecución de sentencias de amparo, al menos en aquellas relacionadas con los cumplimientos de laudos burocráticos, donde se da una peculiaridad sobre la contradicción de tesis.

Como ya se vio, en las sentencias burocráticas es necesario el impulso procesal de la parte actora para que las salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje den continuidad a la ejecución de laudos. Ello se basa en la jurisprudencia de título “PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO BUROCRÁTICO. CORRESPONDE AL EJECUTANTE SU INICIO Y PROSECUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO”, ya comentada. Esta jurisprudencia es obligatoria para los juzgados federales, y en ella se establece que la obligación de impulsar la ejecución del laudo por parte de la autoridad responsable es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene, a su vez, la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que, de no hacerlo, su falta de interés daría lugar a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo.

Si el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo donde se concedió la protección federal para que se cumpla el laudo burocrático condenatorio se tramita ante un juzgado de Distrito o ante un tribunal colegiado del Primer Circuito (único que conocerá de tales juicios, por la residencia del citado Tribunal Federal) es claro que deben estudiarse simultáneamente el impulso procesal en el juicio ordinario, en correlación con la obligación del juez federal de verificar que se cumpla la resolución de amparo. Sin embargo, cuando se promueve el incidente de inejecución y éste llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa resolución del tribunal colegiado, estamos ante una peculiar disyuntiva, pues del texto de la LA no se advierte que nuestro máximo tribunal se pronuncie en tales incidentes de inejecución sobre la pertinencia de las jurisprudencias por contradicción de tesis dictadas por los Plenos de Circuito, pero en el ejemplo, es ineludible que la Sala respectiva, dada la inejecución de sentencia en

---

<sup>12</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIII, marzo de 2011, tesis: P./J. 8/2011, p. 8, reg. 162470.

trámite, establezca si ese criterio del Pleno de Circuito es obligatorio para tal superioridad.

Especialmente si se demuestra en autos que la parte actora no ha dado impulso procesal a la ejecución ordinaria, ya que, atendiendo al criterio mencionado, si se actualiza este supuesto (falta de promoción por parte del actor), no habría incumplimiento de la Sala del Tribunal Federal; si bien es obligación de la Sala cumplir con el laudo, la mencionada tesis añade la obligación procesal del actor de impulsar la ejecución del laudo. Así, para establecer la reprochabilidad de la autoridad responsable sería necesario contar con el dato relativo a que la parte actora hubiera solicitado la ejecución del laudo con posterioridad a la actuación de la Sala responsable, de modo que la obligara a continuar con la ejecución del laudo. Por lo anterior, a efecto de resolver la inejecución, se plantea la necesidad de que la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal decida si es o no un criterio válido en su jurisdicción.

Con lo anterior se establece:

- a) La concurrencia en el tema de la ejecución de la sentencia de amparo de un criterio obligatorio para la autoridad responsable y para el juez de Distrito ejecutor de la sentencia concesoria de amparo, pero no para la Segunda Sala de la Suprema Corte, en términos del artículo 217, segundo párrafo, LA.
- b) La posible modificación en la aplicación del criterio sostenido por el Pleno de Circuito en caso de que la Segunda Sala lo aplique, ya que ello podría establecerse como un reconocimiento de que coincide con el criterio del Pleno de Circuito, inferior jerárquico, o una ratificación del mismo.
- c) Un posible mecanismo adicional a los previstos en los artículos 225 a 227 de la LA, para efectos de lograr que la Segunda Sala estudie un criterio emitido por el Pleno de este Circuito, ya que, en estricto sentido, no existe una tesis contradictoria de otro Pleno sobre la materia en estudio, lo cual se debe a que por tratarse de jurisprudencia derivada de los procedimientos burocráticos federales, el único Tribunal emisor se encuentra en este Primer Circuito.

#### V. A MODO DE CONCLUSIÓN: SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES

Los mecanismos para la ejecución de sentencias de amparo, originalmente establecidos en la LA y luego afinados en las jurisprudencias referidas, no



han logrado el cumplimiento pronto de dichas resoluciones. Hay una serie de mecanismos legales que dificultan los procedimientos del JA, de los cuales se han mostrado algunos ejemplos, pues cada materia tiene sus peculiaridades en los cumplimientos: la búsqueda de intérpretes en los asuntos migratorios, las dificultades periciales en los asuntos agrarios, etcétera.

El trámite de asuntos en ejecución de sentencia de amparo va desde el acuerdo en que queda firme la sentencia concesoria, hasta que se dicta el archivo del expediente, por haberse tenido totalmente cumplida la sentencia; ello, con la reserva de que las partes interpongan el recurso de inconformidad previsto en la LA. De acuerdo con lo establecido en la misma, el trámite debería tardar máximo dos semanas: se emite el acuerdo, se notifica al siguiente día a la autoridad responsable, se otorgan tres días “por única ocasión”, cumple la autoridad y se dicta el acuerdo en que se revisa si la ejecución es correcta (si no hay exceso o defecto en la misma). Con lo que se archiva el expediente, en el mejor de los casos. Pero, al menos en la materia laboral, no sucede así. Hay JA que tardan años para que las autoridades cumplan con la condena del laudo que previamente habían perdido.

Aparentemente sucede, en el mejor de los casos, por dificultades en los trámites internos de las distintas entidades, visto que hay que hacer gestiones ante varias áreas de la propia institución (recursos humanos, jurídicos, materiales, sindicales, entre otros). Puede suponerse que por tratarse de ellas hay aspectos políticos que influyen en el cumplimiento de las sentencias; algunas instituciones del Poder Ejecutivo Federal y locales se distinguen por no cumplir con el pago. No importa si se acumulan miles de millones de pesos en adeudos derivados de laudos, se pagará o reinstalará hasta el último momento, generalmente cuando la Suprema Corte ha fijado la audiencia para establecer si hay incumplimiento de las autoridades y sus consecuencias. En la práctica, son pocos los casos donde se aplican las sanciones previstas en la LA, además de las multas que impongan el juez de Distrito o tribunal colegiado.

Esto impacta a la ciudadanía de distintos modos, pero sin duda incide en un factor más para la desconfianza social hacia los órganos impartidores de justicia. ¿Cómo confiar en un aparato de justicia que, a final de cuentas, no logra que el trabajador reciba su dinero o se le permita trabajar? Si ni con la intervención del máximo tribunal de la nación se logran ejecutar esos laudos ganados tras años o décadas de litigio, puede suponerse que la ciudadanía buscará mecanismos alternos para resolver sus problemas, los que idealmente deberían ventilarse jurisdiccionalmente. No es raro que en los JA y en los ordinarios, la viuda del trabajador se sustituya procesalmente

por el difunto para continuar con el trámite; asimismo, en los juicios burocráticos también comparecen los hijos y hasta los nietos del trabajador, con la ilusión de recibir lo que el obrero no pudo obtener en vida.

La complejidad técnico-jurídica de las ejecuciones, que suelen desconocer los quejosos y, a veces, sus abogados, no les importan a las partes involucradas. Con toda razón, el trabajador que ganó un laudo quiere que se cumpla, como querría cualquier ciudadano que hubiera ganado un juicio jurisdiccional; es el más elemental pacto social: la población confía en las instituciones del Estado y éste cumple sus expectativas. En ese extenso y enredado mecanismo legal que va desde la demanda ordinaria hasta el cumplimiento del JA, en el que la ciudadanía no distingue instancias de grado o fuero, los jueces y magistrados federales son equiparados a las autoridades responsables.

Es claro que a nivel de las autoridades responsables, parte de la problemática para la culminación de los juicios respectivos es el personal con que cuentan los titulares; numerosas juntas de Conciliación y Arbitraje lo manifiestan por escrito y verbalmente ante los requerimientos de cumplimiento de sentencias, lo que no justifica legalmente dicho retraso, pero lo explica parcialmente. Lo mismo sucede en el Poder Judicial de la Federación.

### 1. *Conflictos obrero-patronales en el Poder Judicial federal*

Una vez explicado el entorno general de la justicia laboral, vale la pena hacer un breve análisis sobre la problemática que dificulta la resolución de los juicios. En este texto se ha hecho mención de que constantemente se justifica la tardanza en la emisión de resoluciones por el personal que se desempeña tanto en las juntas de Conciliación y Arbitraje como en los órganos jurisdiccionales. Dichas instituciones no son la excepción en cuanto a conflictos laborales con sus empleados.

En un alto porcentaje de juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación hay un grave problema de desconfianza, desobediencia y franco enfrentamiento entre titulares y subalternos, desde el intendente hasta los secretarios. Personal que pretende cobrar o mantener un empleo sin trabajar, valiéndose de sus “derechos laborales” para eludir cualquier responsabilidad. Lo anterior sin olvidar a los subalternos francamente corruptos, que si bien son un porcentaje mínimo, existen.

Para establecer un parámetro, el suscrito realizó entre marzo y junio de 2016 la siguiente encuesta a más de 50 titulares de juzgados y tribunales de la Ciudad de México, Tijuana, Mexicali, Oaxaca y Chiapas. La misma se hizo

por escrito, remitiéndose a un titular de cada entidad para la distribución con sus coterráneos.

Si pudiera poner a disposición del Consejo de la Judicatura Federal a personal de su juzgado o tribunal, sin perder la plaza y con la opción de nombrar nuevamente al servidor público respectivo, ¿a cuántos propondría?:

- a) de 1 a 5;
- b) de 5 a 10;
- c) de 11 o más;
- d) ninguno.

Para efectos de mantener el anonimato de quien decidiera colaborar, se solicitó la remisión al correo del firmante. De los más de 50 entrevistados, se obtuvieron 16 respuestas. No interesa la causa por la que no participara el 100% de los encuestados: bien pudo suceder por exceso de trabajo, por temor a ser identificado, por desconfianza en el encuestador, por autocensura o por la sencilla razón de no tener interés en participar. Por ello, debemos llegar a la falacia de las encuestas: los 16 que contestaron son una muestra del total de órganos judiciales.

El resultado fue el siguiente:

<i>Opciones</i>	<i>Respuestas</i>
a) de 1 a 5	10
b) de 5 a 10	4
c) de 11 o más	1
d) ninguno	1
Total	16

De lo anterior se advierte que más del 90% (93% en esta precaria encuesta) de los órganos encuestados tiene un problema laboral entre titulares y subalternos.

Tales resultados evidencian condiciones complejas para la funcionalidad de cualquier órgano jurisdiccional. Si establecemos que el promedio de trabajadores en un juzgado es de 35, y en un tribunal es de 14 por ponencia, en apariencia, hay un problema laboral en un alto porcentaje. Si un titular establece que quisiera cambiar a 11 trabajadores o más de una plantilla de 35, estamos hablando de la tercera parte del personal. Ello demuestra que la opción de 1 a 5 es grave, que la de 5 a 10 es muy grave, y que la de 11 o más tiende a la paralización de la función; podemos decir que, de acuerdo

con esta encuesta y con tales parámetros, estamos ante un 90% de órganos judiciales con un grave problema de funcionalidad operativa.

No importa el nombramiento que ostenten esas 5 personas; el titular depende de la amplia cadena laboral al interior del órgano jurisdiccional y ningún participante de la misma debe ser desconfiable.

Por ejemplo, el intendente debe llegar antes que el resto del personal para cumplir con su función, a fin de que el juzgado o tribunal esté limpio desde que éste abra sus puertas al público. Tiene a su alcance el archivo y los archiveros de todos los secretarios; ya podemos establecer el riesgo que conlleva tener un intendente no confiable. Bastaría que extrajera un expediente o parte de uno para estar ante un problema operativo. Lo mismo sucede con un oficial judicial: bastaría que pierda la promoción central del expediente para que el juicio tome un camino totalmente equivocado, con consecuencias incluso penales, dependiendo del tipo de promoción y juicio. El robo de muestras de droga o de valores implica una pena de cárcel para los autores. Ni se diga del secretario que no da cuenta conforme a constancias o que extrae expedientes, o que los esconde para evitar que sean revisados por el titular o los visitantes. ¿Qué justicia puede impartir un titular en medio de esos 5 trabajadores que no sólo no ayudan, sino que obstaculizan la función? Ahora establezcamos que el titular debe cuidarse de la tercera parte de su personal para contemplar un escenario donde no habrá seguridad estructural para el dictado de sus resoluciones. No sólo estamos ante una indefensión laboral para los titulares, sino ante una mínima posibilidad de que los justiciables reciban un debido servicio de impartición de justicia.

Incluso bajo la perspectiva de que esos 16 titulares que contestaron no representan la totalidad de los titulares, por lo menos son el 30% de los 50 encuestados. De modo que, aun bajo tal perspectiva, se trata de un alto porcentaje: si no el 90%, por lo menos representaría un 30%.

Es claro que tal situación no fue siempre así. Durante décadas los juzgados y tribunales trabajaron con un alto índice de empleados sujetos a contratos indefinidos que permitían ser separados del cargo si había fallas o irregularidades en el desempeño de sus funciones; día a día debían ganarse la plaza mediante el trabajo. A partir de los acuerdos de 2006 fue ineludible dar la base al personal que tuviera 6 meses en el cargo. Y muchos trabajadores, ciertos de las dificultades para su remoción, son reacios a cumplir con sus obligaciones o, simplemente, abusan de sus prerrogativas laborales.

De acuerdo con la información obtenida mediante solicitud de transparencia, el porcentaje de juicios de cese laboral es mínimo respecto de la totalidad de órganos jurisdiccionales.

<i>Año</i>	<i>Resueltas por el CJF</i>		<i>Resueltas por la SCJN</i>		<i>Total de procedimientos</i>
	<i>Favorables al trabajador</i>	<i>Favorables al patrón equiparado</i>	<i>Favorables al trabajador</i>	<i>Favorables al patrón equiparado</i>	
2010	8	2	1	--	11 <sup>13</sup>
2011	8	4	--	--	12
2012	7	7	--	--	14 <sup>14</sup>
2013	8	7	--	--	15
2014	12	7	--	1	20
2015	5	2	--	--	7

Basta hacer un comparativo entre la encuesta hecha para este trabajo con las cifras expuestas, para establecer que el porcentaje de juicios de cese laboral no corresponde con la aparente problemática, de acuerdo a la existencia de juzgados y tribunales:

<i>Órganos Jurisdiccionales</i>			
<i>Año</i>	<i>Unitarios<sup>15</sup></i>	<i>Colegiados</i>	<i>Total</i>
2010	455	222	677
2011	473	230	703
2012	481	239	720
2013	495	241	736
2014	503	247	750
2015	510	252	762

<sup>13</sup> Se incluyen 3 conflictos laborales en los que fue el trabajador quien demandó la nulidad de la resolución de cese emitida por un titular, en los cuales se emitieron determinaciones favorables para los trabajadores.

<sup>14</sup> En uno de tales conflictos laborales el trabajador demandó la nulidad de la resolución de cese emitida por un titular, en el cual se emitió una determinación favorable para el trabajador.

<sup>15</sup> Entre juzgados de Distrito y tribunales unitarios de circuito.

Ello según cifras del propio Consejo de la Judicatura Federal.<sup>16</sup> Es decir, ante tal número de titulares, es un porcentaje mínimo el que recurre al juicio de cese laboral. Este procedimiento aplicado a un empleado basificado presenta sólo dos opciones: demandar ante la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación el cese laboral, de acuerdo con lo previsto en la Ley burocrática; o hacerlo unilateralmente en términos de los artículos 51 y 51 bis<sup>17</sup> del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo. Ambas presentan un inconveniente medular: si el titular separa del cargo al trabajador y, después de ventilado el juicio laboral ante la citada Comisión, el trabajador gana el juicio y se condena al pago de salarios caídos, el titular deberá pagar parte de la condena que llegue a liquidarse, como especifica el artículo 112<sup>18</sup> del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de res-

---

<sup>16</sup> Véase [http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjaco/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento\\_organos.html](http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjaco/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento_organos.html).

<sup>17</sup> Artículo 51. En caso de que un trabajador de base adscrito a un área administrativa incurra en una causal de cese, el titular deberá ceñirse a las reglas que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y a los criterios correspondientes, aprobados por el Pleno.

Artículo 51 bis. En caso de que un trabajador de base adscrito a un órgano jurisdiccional incurra en una causal de cese, el titular podrá removerlo en uso de la facultad que le otorga el artículo 97 constitucional, debiendo levantar invariablemente un acta con las formalidades que establece el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En todo momento quedará a salvo el derecho de los trabajadores para demandar ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, en caso de que consideren que su remoción fue injustificada.

<sup>18</sup> Artículo 112. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución, la Ley Orgánica, la Ley de Responsabilidades, y este Acuerdo, el Pleno podrá ordenar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa de conformidad con este Acuerdo, cuando al emitir una resolución en materia de conflictos laborales, en términos del artículo 81, fracción XXV, de la Ley Orgánica, advierta que el titular de un órgano jurisdiccional o área administrativa:

I. Cesó o despidió a un servidor público en notoria contravención a las disposiciones aplicables, con mala fe o evidente descuido;

II. No otorgó la base al servidor público que reunía los requisitos a que se refiere el artículo 22 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo; o

III. Cuando se revele su intención de eludir, obstruir, interrumpir o impedir de manera arbitraria y con mala fe el derecho de uno o más trabajadores de nuevo ingreso a ser considerados inamovibles, por simulación, alteración o intermitencia en la expedición de los nombramientos produciendo el efecto de inestabilidad en el empleo, si a la fecha en que se dé inicio al procedimiento no ha otorgado el nombramiento que corresponda.

pensabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas.

El titular enfrenta un procedimiento largo (el promedio de tramitación y resolución de un juicio ante la Comisión Substanciadora es de seis meses) en donde no sólo podría perder dinero propio, sino que enfrenta el escenario de tener que trabajar con un empleado que le ha ganado un juicio laboral, de modo que si antes no se desempeñaba bien, después del juicio seguramente lo hará menos. Lo anterior sin precisar el tiempo que deberá destinar el titular para levantar las actas preliminares al juicio laboral y luego litigar a distancia en la citada Comisión, probablemente auxiliado de un abogado externo al que tendrá que pagarle de su propio peculio.

La solución para tal conflicto, que necesariamente influirá en la tramitación de cualquier juicio de ese órgano judicial, es:

- 1) Eliminar el carácter de trabajadores de base a los empleados. Eso sólo será viable para los trabajadores que no tuvieran ya la base, pues ello les genera derechos laborales adquiridos que sólo pueden ser eliminados mediante el juicio respectivo.
- 2) Apresurar y modificar la tramitación de los juicios ante la Comisión Substanciadora. Ante las propuestas por parte del Ejecutivo Federal<sup>19</sup> para eliminar las juntas de Conciliación y Arbitraje, si varias juntas y salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se han modernizado, el Poder Judicial federal debería poder hacerlo en la propia Comisión. Con un juicio laboral menos formal, que se ventilara en una sola audiencia y con resolución inmediata (necesariamente presencial ante los resolutores —consejeros y representantes de la Comisión Substanciadora—) para cumplir con el principio de oralidad e inmediatez, cambiaría el panorama en las relaciones obrero-patronales al interior de los órganos judiciales.
- 3) En las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos a Cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en sus artículos 64 a

---

El monto que se exija al servidor público por concepto del daño o perjuicio causado al Poder Judicial de la Federación, formará parte de la sanción económica que se aplique.

Para la ejecución de la sanción económica que se imponga, se ordenará a la Dirección General de Recursos Humanos que aplique los descuentos quincenales que correspondan, los que no podrán exceder del veinticinco por ciento del sueldo del servidor público respectivo, hasta en tanto se cubra el monto determinado por el Pleno.

En caso que el sancionado ya no preste servicios en el Poder Judicial de la Federación, se estará a lo dispuesto por el artículo 173, fracción III, de este Acuerdo.

<sup>19</sup> Véase <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/documentos/iniciativa-de-reforma-legal-en-materia-de-justicia-laboral>.

66,<sup>20</sup> se prevé la imposición de medidas disciplinarias que impone directamente el titular. Sería un adelanto significativo que se estableciera dentro de tal numeral que la acumulación de 3 o 5 sanciones de tal tipo, implicara el cese automático, sin necesidad de acudir al juicio ante la Comisión Substanciadora, pues el trabajador incumplido puede acumular indefinidamente tales sanciones sin mayor responsabilidad.

Ante tal panorama de falta de resolución expedita en los problemas laborales existentes (faltará determinar qué porcentaje de juzgados o tribunales y cuál es la medida de la gravedad), deben encontrarse mecanismos que respeten tanto los derechos laborales de los trabajadores (es decir, de los que sí trabajan, de los que sí cumplen con sus funciones), pero también se respete la situación laboral del titular. Las consecuencias a que se enfrentan los trabajadores del PJJF por su falta de capacidad o de desarrollo laboral

---

<sup>20</sup> CAPÍTULO XIII

MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Artículo 64. Las medidas disciplinarias son los actos de naturaleza laboral que debidamente fundados en este ordenamiento, imponen los titulares a los servidores públicos que contravengan lo dispuesto por los artículos 62 y 63 de las presentes Condiciones, las cuales consistirán en:

- I. Amonestación verbal.
- II. Extrañamiento.

Artículo 65. La aplicación de medidas disciplinarias se sujetará a lo siguiente:

I. El jefe inmediato informará por escrito al servidor público sobre las infracciones que se le atribuyen y las medidas disciplinarias aplicables, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para manifestar, también por escrito, lo que a su derecho convenga, anexando las pruebas que justifiquen su defensa;

II. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el jefe inmediato tomará la determinación que estime conducente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes;

III. El jefe inmediato comunicará su determinación al servidor público, a fin de que se apliquen las medidas disciplinarias a que se hubiere hecho acreedor aquél. Lo anterior, sin perjuicio de que por la extrema gravedad de la irregularidad o infracción cometida por el servidor público o la reincidencia por más de dos ocasiones en faltas graves, se aplique lo previsto en el artículo 46 de la Ley Reglamentaria e incluso, se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Toda medida disciplinaria que haya sido impuesta deberá hacerse del conocimiento de la Dirección General de Recursos Humanos, a efecto de que ésta se agregue al expediente personal del servidor público sancionado.

Artículo 66. Se entiende por amonestación verbal la observación de palabra y en privado que haga el jefe inmediato al servidor público infractor, a efecto de que omita volver a incurrir en otra violación.

Se entiende por extrañamiento la observación que se haga por escrito al servidor público infractor y se aplique por el titular del órgano al que se encuentra adscrito el servidor público, con copia a su expediente personal y, en su caso, al Sindicato.



son mínimas en contraposición con las obligaciones y responsabilidades de los titulares: tan sólo en la LA hay un capítulo de delitos federales para los juzgadores.

Será materia de prueba acreditar la coparticipación de sus subalternos o de franco engaño que llevó al titular a actuar como lo hizo (el secretario o el oficial o el intendente ocultan o pierden una promoción que no fue capturada en el expediente electrónico). A menos que cometan un delito diverso al procedimental (que el actuario pida dinero por ciertos actos, que la oficial deje de entregar sus oficios por contubernio con otros oficiales, que el secretario obtenga sobornos por esconder expedientes para su resolución, que el intendente se robe las muestras de droga, etcétera), no tienen ninguna responsabilidad respecto de las resoluciones que se dicten.

El único responsable para efectos jurisdiccionales, administrativos, civiles y penales de las resoluciones que se dicten es el juez o magistrado. Sobre añadir que hay asuntos que no sólo involucran a las partes directas, sino que pueden influir a nivel social o constitucional: la labor jurisdiccional es desproporcional con el panorama laboral que enfrentan los titulares. De ahí la importancia de facilitar mecanismos que resuelvan los conflictos ya comentados, con la reserva de establecer la posibilidad de que los titulares obtengan resoluciones favorables, pues de acuerdo con las cifras mencionadas, el porcentaje de asuntos resueltos a su favor es, cuando mucho, de un 50% en cada uno de los últimos años.

Más allá de las responsabilidades penales, administrativas o civiles, el conflicto laboral al interior del PJF establece la deslealtad de un porcentaje de los subordinados que incide en las condiciones de trabajo con un claro efecto adverso para los titulares. Dependiendo de la materia y de las partes involucradas, los titulares deben estar atentos no sólo a la dificultad técnica del juicio y su resolución, sino que su preocupación mayor serán los trabajadores que filtran información, que pasan la firma fuera de los horarios solicitados, que hacen proyectos de resolución sin haber leído todas las constancias del expediente; en los hechos, el titular deberá actuar como si no existiera el secretario, al partir del supuesto de que, por decir lo menos, no puede contarse con tal funcionario.

Ejemplos hay muchos para establecer cómo en los hechos los órganos judiciales han perdido la condición de verticalidad organizativa, pues en muchas actividades los subordinados logran estar al mismo nivel que los titulares y éstos deben pactar con ellos, bajo el panorama de que llevar a juicio de cese laboral a uno o muchos trabajadores, puede paralizar cualquier juzgado o tribunal, y sin que el presente texto sea propicio para establecer

la presencia del *mobbing* del personal hacia el titular, descrito en diversas jurisprudencias de nuestro máximo tribunal.

## 2. *Conclusión sobre los conflictos obrero-patronales en el PjF*

Los juzgadores encuentran una problemática laboral que dificulta la resolución de sus juicios y que, a final de cuentas, también se traduce en una impartición de justicia con menor calidad de la esperada, en contraposición con los parámetros previstos en el artículo 109, fracción III, constitucional.

## 3. *Ineficacia jurisdiccional sistémica*

Empero, desde una perspectiva sistémica, macrojudicial, todos esos problemas laborales con el personal, todas las dificultades técnicas con las que se enfrenta el juzgador para la ejecución de sus resoluciones concesorias de amparo, muy poco se reflejan en la sociedad y su relación con la judicatura. El sistema judicial mexicano está diseñado para que la sociedad apenas cambie: se atacan los efectos (particularizados en los actores de cada JA), no las causas.

Pareciera que el único camino legal para que las resoluciones judiciales influyan en particulares y autoridades, fuera de un juicio, es mediante la jurisprudencia que dicten los órganos judiciales federales facultados para ello. También podrían añadirse a tal concepto las resoluciones emitidas bajo una declaratoria general de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 231 a 235 de la LA, pero el número de resoluciones dictadas bajo estos supuestos es mínimo. Entonces, ¿qué sucede cuando los órganos competentes deciden que no hay materia suficiente o que la que hay no es relevante para elaborar una tesis aislada o una jurisprudencia? ¿Cuál es el alcance de la judicatura en México? La sentencia de un juez, a pesar de haber sido confirmada por la máxima autoridad judicial, está limitada en su eficacia para modificar, para bien o para mal, la infraestructura de la que surgen los conflictos judiciales. Empero, incluso si se dieron las condiciones jurídicas para la creación de una tesis aislada o una jurisprudencia, estaría a disposición de los actores jurídicos mediante la publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*. Hasta ahí llega la participación de la judicatura en un caso importante, por las consecuencias jurídicas y procesales, sustantivas y adjetivas.

Es necesario hacer una revisión del sistema macrojudicial mexicano. Si el sentido de una publicación como ésta es establecer los alcances de la

Constitución Política federal, sin duda debe incluir la posibilidad de mirar de nuevo el sistema de división de poderes.

Hay una limitante del sistema judicial mexicano: la falta de seguimiento sobre las consecuencias de las resoluciones que se dictan.

No se debe confundir con la obligación legal de vigilar el cumplimiento de las resoluciones. La LA establece que no puede archivarse un expediente si no está completamente cumplida la resolución en los alcances en ella previstos. Aquí se establece tanto la falta de análisis judicial de los efectos metaprocesales como sistémicos de las resoluciones dictadas por los juzgadores. Eso no es exclusivo de los ministros, lo mismo les sucede a los miles de magistrados y jueces federales y locales.

En nuestro país, los tribunales responden limitadamente a un sistema de controversias, muchas con pocos involucrados y algunas con miles de afectados. Pero su papel, por estar diseñada así la Constitución federal, no alcanza a ver más allá de sus resoluciones. Eso, desde la perspectiva de un verdadero Estado de derecho, es tener una justicia limitada, una que en realidad no es contrapeso del Poder Legislativo y menos del Ejecutivo. Es como cuando el doctor le da la receta al paciente: se desentiende de si la toma, y menos se entera de qué hace o come el paciente sin estar enfermo. Si regresa a otra consulta con padecimientos más graves, el doctor no sentirá ninguna responsabilidad, aunque el paciente muera. Los juzgadores son así: desligados de la sociedad, por limitarse a resolver algunos juicios, pero sin acciones para prevenir o resolver las problemáticas de fondo que hubieran desembocado en el conflicto legal resuelto; a pesar de tener a los afectados enfrente no podrían modificar la ley o las condiciones sociales para prevenir que, en lo futuro, cuando uno o miles de ciudadanos enfrenten la misma problemática no tengan que recurrir a los tribunales para llegar al mismo punto que los anteriores promoventes de juicios; el diseño constitucional reserva competencia para que lo hagan los legisladores con sus leyes o el ejecutivo con sus programas.

Sobre tal tema, el Consejo de la Judicatura Federal no toma en cuenta las consecuencias sociales de las resoluciones de los jueces y magistrados. En ninguna parte de las actas de visita se establecen los alcances de las resoluciones; es un factor que tampoco se menciona en los procedimientos de ratificación de los titulares. El diseño constitucional para los juzgadores es de entes revisores del caso concreto, sin opción de participar fuera de su órgano jurisdiccional. Incluso, con prohibición legal de ventilar los juicios en trámite, con consecuencias administrativas si se excede en la publicidad del asunto, tanto en las reglas de acceso a la información como de transparencia. Y visto que los órganos judiciales dirimen controversias de todas

las materias, sería esperable que pudieran participar en la prevención de futuros conflictos y en atenuar los existentes; sobran ejemplos: prestaciones de seguridad social derivadas de los matrimonios homosexuales, circulación vehicular, procedimientos de despidos injustificados o mal hechos, permisos para construir en zonas que deberían estar protegidas por su impacto en la ecología regional, y muchísimos más.

La falta de transparencia macrojurídica no se limita a la posibilidad de obtener versiones públicas de todas las resoluciones; son mínimos los funcionarios judiciales que rinden cuentas en lo personal, tanto de su desempeño cuantitativo (ingresos contra egresos) como del alcance de sus resoluciones. Cada año se dan informes llenos de cifras que diluyen los desempeños de cada juzgado o tribunal, pero también muestran, entre otras cosas, la separación sociedad-judicatura, en todos los niveles. ¿Qué habrá atrás de esos miles de juicios resueltos?, ¿cómo impactaron al bienestar social? De poco sirve ver a los ministros o magistrados federales ante la cámara si sus sentencias servirán, si acaso, a los involucrados en el juicio a resolver, pero al país lo dejarán en las mismas condiciones, estructuralmente hablando. En algunas materias, como la fiscal, los legisladores suelen revisar las resoluciones judiciales y toman ideas para las modificaciones anuales (la “miscelánea fiscal”), pero eso no sucede en todas las materias ni a instancia de los juzgadores. Lo más cercano a esta revisión, hasta la fecha, es la opción de proponer leyes por parte del PJJF; pero ello ha tenido mínimo éxito. Bastaría recordar el amplio y arduo esfuerzo hecho por el PJJF, sociedad, academia y otros involucrados para hacer la propuesta de la LA conocida como “Propuesta Góngora”, debido al impulso de tan destacado ministro para que se elaborara una LA con todas las voces involucradas en su aplicación. El resultado fue decepcionante: el proyecto de ley durmió durante años el sopor de la muerte legislativa. Aun en el caso de que se propongan leyes por parte de la judicatura, serían un número más en los cientos de proyectos de ley que esperan su turno para ser discutidos por los legisladores.

Incluso cuando los ministros decretaran ilegal una ley o separaran del cargo a un funcionario por no cumplir con una o varias sentencias de amparo, tampoco verificarán qué sucede después de su actuación, más allá del expediente, y en ello limitados al sentido de la resolución judicial de amparo. Hacerlo sería un cambio de paradigma judicial.

Los publicitados derechos humanos, ya insertados en la Constitución federal, de poco han servido bajo tal perspectiva macrojurídica. En la práctica, los litigantes y resolutores han añadido miles de páginas a los archivos judiciales, pero son pocos los sectores beneficiados por tales derechos. Incluso se ha dictado jurisprudencia que establece que esos derechos humanos

no eximen ni de pagar deudas ni de seguir las formalidades procedimentales ni de cambiar la estructura judicial, donde necesariamente los ministros deben tener la última palabra en interpretación legal, cuando la norma así lo indica.

La realidad no cambia por decreto y en muchos temas hay una verdadera resistencia de estructuras oficiales y sociales para que el contenido de las resoluciones judiciales logre permear a la vida cotidiana. Desde la perspectiva macroestatal, ¿no sería mejor invertir el dinero que se gasta en crear nuevos juzgados de Distrito, en resolver las problemáticas que causan los miles de amparos anuales que deben resolverse? Para lograr esa idea debería haber un intercambio de ideas, con facultades legales de los dialogantes y con vistas al público para cumplir con todos los requisitos de la transparencia democrática, también inserta en la Constitución federal.

El problema no es sólo la mínima eficacia social de las resoluciones judiciales mexicanas por falta de seguimiento, ni la poca confianza que la ciudadanía tiene en recurrir ante los tribunales (dependiendo de la fuente, se establece que la impunidad penal en México es del 94 al 98%), sino, entre otras, la calificación obtenida por nuestra justicia en foros internacionales. Lo anterior se confirma en el índice del World Justice Project, WJP,<sup>21</sup> donde México obtiene una mala calificación, tomando en cuenta los varios indicadores. Ahí está el nivel de corrupción de agencias estatales, donde no sólo se considera el desvío de fondos; también se estima cuánto se protege la seguridad de las personas y de propiedades; se valora la justicia civil en su eficacia para mantener la paz social, y, entre otros, la justicia penal, sobre la cual hay altísimos índices de impunidad de ciudadanos y funcionarios. Bastaría mencionar problemas sociales como la APPO en Oaxaca, la violencia incontenible, ciudades abandonadas, los secuestros, las autodefensas tratando de resolver lo que el Estado ni intenta modificar, los cadáveres colgados en puentes, los desfalcos sociales de cajas de ahorro y muchos otros, para entender que el sistema judicial no atiende problemas de fondo: resuelve una sentencia a la vez, pero está limitado para ir más allá del expediente. Si los juzgadores se sienten ajenos a tales conflictos por establecer que carecen de competencia legal o que no les corresponde ninguna acción distinta a resolver los juicios que les llegan, olvidan su calidad de órganos del Estado. Si creen que obtener calificaciones como la otorgada por WJP no influye en la vida nacional, serviría que se enteraran de las políticas diseñadas por los actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, y ni digamos los tres niveles de gobierno en Estados Unidos de

---

<sup>21</sup> Véase <http://worldjusticeproject.org/rule-law-around-world>.

América, relacionadas con la justicia en países sujetos a créditos o posibles lugares para recibir inversiones internacionales.

Si una de las metas de WJP es observar que los niños vayan a la escuela y no sean explotados, o que mujeres y niñas puedan estar protegidas de violencia y discriminación, será más clara la falta del sistema judicial en México, con índices de feminicidios que en otros países son considerados ficticios de tan altos, o donde recurrir al titular judicial redundaría en una pérdida de tiempo para combatir la corrupción.

Aunque los medios de comunicación gustan de clasificar a los ministros según sus votos, resulta poco confiable establecer esa diferencia maniqueísta entre conservadores y liberales; tendría que hacerse un análisis de los miles de asuntos resueltos durante toda la carrera judicial de cada ministro, incluso como magistrado o juez, de contar con esa experiencia laboral.

El diseño macrojudicial permanece igual en México desde hace un siglo. Antes se comprendía por su innegable supeditación al Ejecutivo, pero es momento de buscar nuevos modelos en donde el Poder Judicial salga de su encierro estatal. Legisladores y Ejecutivo han mostrado ineficacia para cambiar las condiciones de vida nacional; el Poder Judicial resulta la última opción oficial. Se argumenta la judicialización de la vida política nacional, pero la mayor participación de la Suprema Corte para resolver conflictos políticos y judiciales sigue sin traducirse en mejoras en los niveles de vida.

Las cifras nacionales son indiscutibles: los pobres aumentan por millones, no importa cómo quiera clasificarlos el INEGI o cualquier otra instancia estatal: hay millones de mexicanos cuyas principales (o únicas) preocupaciones son sobrevivir y comer. La degradación social llega a niveles incomprensibles: se acepta que hay miles de niños no inscritos en el Registro Civil; la desconfianza hacia el Estado lleva a que miles de madres ni siquiera consideren importante registrar a sus hijos.<sup>22</sup>

Ante las limitantes existentes, no sorprende que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sea la esperanza para muchos. Pero, incluso, suponiendo que una resolución de la Corte Interamericana obligara a modificar criterios judiciales, seguirá el desapego de las autoridades jurisdiccionales respecto de las consecuencias de sus sentencias. Resoluciones históricas respecto de México de la Corte IDH habrán puesto la atención mediática en ciertos aspectos (el fuero militar, por ejemplo), pero el diseño macrojudicial sigue intocado (y en parte el fuero militar, donde el concepto y desarrollo de la carrera judicial dista mucho de la obligación prevista por la Constitución federal para la excelencia de los juzgadores).

---

<sup>22</sup> Véase <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/24/art14.htm>.

En el centenario de la Constitución federal, es importante plantear modificaciones sustanciales en la relación entre los tres poderes.

Una solución sería la creación de una comisión nacional tripartita, donde con facultades legales de afectación de programas nacionales, leyes y políticas judiciales, se reunieran representantes del Poder Judicial (el juez, el ministro o el magistrado involucrado en la problemática a discutir), un representante de la instancia gubernamental afectada y el representante del Poder Ejecutivo o Legislativo con facultades para incidir real y directamente en la problemática a discutir y resolver.

Esta idea de la comisión tripartita no es novedosa. En los años setenta se instruyó una Comisión formada por los sectores obrero, empresarial y gubernamental. La historia y alcances de esta fórmula están sobradamente documentados.<sup>23</sup>

Dentro de las facultades que deberían otorgarse a los integrantes de tales comisiones, que deberían ser tantas como problemáticas a tratar, a petición de cualquiera de los involucrados, deben establecerse las de convocatoria, de propuesta jurídica-social y de resolución, al menos para proponer soluciones que deben considerarse en un tiempo limitado. Cada parte tendrá una perspectiva distinta de la problemática, incluso para establecer la necesidad de convocar a una reunión de tal importancia. No sólo se trata de buscar que se hagan cambios legislativos o modificaciones en políticas públicas judiciales, sino de encontrar soluciones concretas bajo un marco donde intervengan los actores públicos involucrados. Ello debe ser tanto para evitar las abstenciones en el actuar del poder público, como en corregir los actos de las autoridades.

Lo anterior tendrá el efecto de que el sector judicial influirá en aspectos presupuestarios (reservados en las democracias a los representantes ciudadanos o legisladores), pero si este tipo de reuniones puede reorientar las políticas de gasto público para eficientar recursos, será un presupuesto ejercido con mayor alcance y eficacia, que es el fin último de los presupuestos de egresos. Se busca que, a partir de comprobar la existencia de fenómenos socio-jurídicos derivados de los estudios individuales realizados por la judicatura, se obtenga un concepto global de la problemática. Habrá asuntos donde sean precisamente los criterios jurídicos los que causen la dificultad, pero si no hay un análisis conjunto bajo este esquema tripartita, sucederá lo que hemos visto en muchos campos judiciales: coerción legal y resistencia extralegal o, a la inversa, imposición estatal y sumisión judicial.

---

<sup>23</sup> Ramírez, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

La necesidad de afectar la decisión del constituyente relativa a la separación de poderes se sustenta, también, en recordar cómo todos los poderes judiciales (salvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación) tienen un Consejo de la Judicatura en donde intervienen directamente representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo; en estricto sentido, al menos en el Poder Judicial, se ha perdido organizativamente esa separación de poderes. Y lo contrario es impensable: no hay participación formal de juzgadores en las labores legislativas ni del Ejecutivo. El número de jueces o magistrados que toman cargos dentro de las dependencias de los otros poderes es mínimo, nunca representativo de un concepto institucional donde pudiera establecerse que hay reciprocidad en la “invasión” de los otros poderes en los consejos de la Judicatura.

Este esquema podría involucrar facultades legislativas al Poder Judicial, sin que hubiera un solo voto de por medio, como necesariamente debe hacerse para la creación de leyes. Pero tampoco sería novedoso. Hace años que la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal emiten acuerdos y circulares donde se añaden figuras a las leyes federales, incluso a la Constitución federal. Temas como la competencia por grado, turno o territorio, y el señalamiento de qué asuntos deben tramitarse urgentemente son sólo unos ejemplos de ello. No se trata de temas menores. Cualquier litigante y autoridad consignadora sabe la relevancia que tiene la forma en que se turna un asunto: mientras no se unifiquen criterios por el mecanismo de la jurisprudencia obligatoria (de Pleno de Circuito, de Sala o Pleno de la Suprema Corte), juzgados y tribunales pueden resolver de las más dispares formas, siempre y cuando sus resoluciones estén fundadas y motivadas. Circuitos con decenas de juzgados o tribunales colegiados lo evidencian. Las procuradurías y litigantes, por ejemplo, terminan por identificar los criterios judiciales: buscar que el turno lleve sus juicios a los jueces cuyos criterios jurídicos los favorecerán, es una prioridad para ganar. El turno de asuntos urgentes en amparo, verbigracia, es la manera más sencilla de ponerse en manos del juez más favorecedor. La publicidad judicial tiene esas aristas.

Cabe añadir, a quienes defienden la facultad legislativa como muestra de la voluntad mayoritaria popular, que en México el formalismo relativo a la emisión de leyes por el Poder Legislativo no refleja la voluntad popular. ¿Cuántos diputados y senadores verdaderamente conocen y entienden el contenido y alcance de todas las leyes que están emitiendo?, ¿qué porcentaje de legisladores en verdad trabaja? Las noticias sobre las faltas reiteradas de legisladores a nadie sorprenden, incluidos los representantes de la



bancada respectiva, supuestos ejemplos de la disciplina partidista. ¿Qué porcentaje ciudadano conoce a su legislador representante y entabla comunicación con él?, y suponiendo que el ciudadano contactara al legislador, ¿en qué porcentaje el punto de vista ciudadano influye en el legislador o en el funcionario que aplica una ley discutible? El concepto de legitimación legislativa, basado en esa voluntad mayoritaria, es casi indemostrable en México. Y eso sin entrar a los temas de qué porcentaje de la población votó por esos diputados y senadores, incluidos plurinominales; así como a la progresiva aparición de mecanismos de la sociedad civil que implican desconfianza y enfrentamiento con los poderes públicos, por su ineficacia en garantizar la seguridad personal, familiar, económica y de sobrevivencia de cada habitante del territorio nacional. La conclusión evidente es que quienes legislan, lo hacen sin tomar en cuenta a la población y que, en muchos aspectos, imponen condiciones que harán más difícil acceder a los insumos elementales.

Esta comisión tripartita formalizaría la manera en que jueces y magistrados influyen en el quehacer de órganos de gobierno. Si todos los juzgadores de un circuito judicial resolvieran del mismo modo, tarde o temprano las autoridades tendrían que cambiar su actuación, al estar ciertos de que cualquier ciudadano que acuda a la justicia federal, será protegido con efectos específicos. Si las autoridades actúan con vista al costo que tendrá actuar de forma contraria, terminarán por plegarse al criterio judicial. Eso, aunque sea de modo indirecto, se equipara a una política pública, dirigida desde el escritorio de uno o varios jueces o magistrados. La comisión tripartita allanaría ese camino, pues el proceso comentado puede llevar años.

La eficacia de tales comisiones (sin duda habría muchas problemáticas regionales que ameritarían tantas comisiones como propuestas relevantes de los involucrados) derivaría de habilidades implícitas (al menos en el discurso) de los participantes: los legisladores son los funcionarios especializados en dialogar, escuchar, proponer y analizar las propuestas de sus iguales de otros partidos; los representantes del Ejecutivo serán funcionarios de carrera que estarán capacitados para exponer perspectivas prácticas, y los juzgadores estarán impuestos al diálogo, derivado de las audiencias donde deben regir el desarrollo de los procedimientos. Mientras los involucrados participen con un interés genuino, debería funcionar este diálogo entre los poderes personificados.

Los juzgadores dejarán la disyuntiva derivada de su función: imponerse sobre el legislador o ser su cómplice al limitarse a ser un ciego artesano que con la mirada centrada en el expediente hace una “estricta” aplicación

de la ley, sin ir más allá para enfrentar, al menos en el discurso, violaciones sistemáticas de los derechos de una sociedad a punto de enfrentar al Estado. Los legisladores tendrán que actuar con actitud incluyente frente a los representantes de los otros poderes.

Habrán resistencias para implementar tal mecanismo tripartita: los factores de poder insertos en toda la administración pública son innegables (sindicatos, contratistas, etcétera), y la estructura de cada poder está diseñada para que se establezcan cotos de poder vertical: los diputados, sobre las partes involucradas en la ley en turno; los secretarios de Estado, sobre toda una estructura oficial, con ramificaciones a los sectores sociales receptores de la acción oficial; consejeros judiciales, sobre sectores contables y administrativos judiciales, y eso sin contar a los consejeros que llaman a los juzgadores para pedir atención “especial” a ciertos juicios.

Más allá de la problemática derivada del hecho innegable de que en el sector público es fácil ser holgazán y luchar con armas pensadas para proteger al burócrata y no a la institución, incluso los corruptos (por cobrar sin trabajar) ejercen la mexicana idea de que la plaza laboral es parte de su propio patrimonio, y con ello también lo será la instancia gubernamental: el encargado de la Oficialía de Partes es capaz de enfrentarse al mensajero de una instancia pública diversa por sentirse afectado por algún comentario, por ejemplo. Esta peculiar forma de apropiarse del trabajo (lo que no significa que desempeñe mejor su función) llega a extremos impensados: por ejemplo, alguna dependencia del gobierno de la Ciudad de México adeuda cientos de millones de pesos por laudos perdidos, pero no los paga pensando que ese dinero debe destinarse a “mejores” obras.

El diseño constitucional de 1917 obedeció a una situación muy distinta del país. Hoy México enfrenta una crisis económica sin precedentes; sectores mayores de la población están distanciados o francamente enfrentados con los órganos del Estado; la propia burocracia ha crecido, sin reflejar mejoras en la calidad de vida de la población; el abuso presupuestario de los funcionarios, incluso bajo esquemas legales (pero no éticos), es inocultable; la fuga de capitales es cosa rutinaria; es necesario buscar mecanismos distintos a los que se recurre en el discurso público, por no traducirse en mejorar o mantener los niveles indispensables de vida de los ciudadanos: la ley y sus operarios no responden a las necesidades reales de un país apenas con paciencia.

El verdadero ejercicio de los ideales de una democracia debe establecer prácticas eficaces.