

Ejecución de Sentencias de Amparo. (Queja, inconformidad, inejecución, repetición del acto reclamado y violación a la suspensión).

Magdo. Alberto Pérez Dayán

1. En el orden jurídico nacional, el juicio de garantías es el instrumento al que la Constitución Federal asigna, a través de sus artículos 103 y 107, la principal función de asegurar la vigencia de la voluntad popular soberana, materializada documentalmente en ese texto supremo.

Y a su vez, dentro de dicho juicio constitucional, dos instituciones son primordiales en su estructura: la sentencia protectora de garantías y la suspensión del acto reclamado.

Con la primera se restituye al agraviado en el pleno goce de la garantía individual desconocida, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando los efectos del acto sean de carácter positivo; y cuando sean de carácter negativo u omisivo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. Con la segunda, se preserva la materia del enjuiciamiento durante la tramitación del proceso, impidiendo que los actos que se estimen infractores del orden jurídico se consumen irremediabilmente en perjuicio de los afectados.

Como se aprecia, por fundamental que resulte este medio de control constitucional, ninguna eficacia protectora

generaría si sus fallos, específicamente el definitivo o de fondo de la controversia y el relativo a la suspensión del acto reclamado, no son acatados y respetados debidamente por las autoridades del Estado.

En relación al cumplimiento de las ejecutorias de amparo existen diversas figuras jurídicas que buscan remediar, respectivamente, distintas hipótesis que el legislador ha desarrollado en el texto normativo. Tal es el caso, básicamente, de los recursos de queja por exceso o defecto, de los incidentes de violación a la suspensión, de inejecución de sentencia o el de repetición del acto reclamado y, por último, la inconformidad que se hace valer contra las decisiones que tienen por cumplido un fallo o por no repetido un acto reclamado; medios de defensa que, al coincidir en un objetivo común, pero diferenciados en razón de su naturaleza y alcance, son motivo de frecuentes análisis doctrinales y jurisprudenciales. Algunos de estos diversos enfoques, incluyendo los relativos a la violación de la suspensión del acto reclamado y sus consecuencias legales, se desarrollarán en este artículo.

2. De conformidad con lo establecido por el artículo 35 de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías no se sustanciarán más artículos de previo y especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por ese ordenamiento legal.

Estos instrumentos procesales son regularmente denominados y reconocidos por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia con el nombre genérico de *incidentes* y su tramitación o sustanciación, por regla general, supone una serie concatenada de etapas, defensivas y probatorias, orientadas a un fin común, que preparan los autos para una decisión final.

En su significado semántico, se entiende por *incidente* todo acto o acontecimiento que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con éste algún enlace. Desde luego, su materia y naturaleza difiere del tema capital, pero su relación con él está de tal suerte vinculada que no podría considerarse resuelto exitosamente un asunto si sus incidencias no lo están también.

Es por ello que cualquier otra cuestión ajena al juicio deberá promoverse por separado pues, de otra manera, se alterarían los términos de la relación procesal, provocando la dispersión del procedimiento y, eventualmente, su ineficacia jurídica.

Pero a diferencia del enjuiciamiento ordinario donde por regla general los *incidentes* deben ser resueltos antes de que se decida la controversia, precisamente por referirse a presupuestos esenciales de ésta (competencia, personalidad, cosa juzgada u otros análogos); en el juicio de amparo ciertos *incidentes* de primordial importancia acontecen después de dictado el fallo constitucional.

Esta circunstancia ha llevado a la doctrina jurídica a distinguir los incidentes concernientes al *proceso*, frente a los referentes a la *litis* o de *fondo*, de modo tal que estos últimos, identificados con la controversia misma, tienen eminentemente un carácter preliminar ya que de ellos depende la legitimidad del fallo como acto de decisión justa que la voluntad colectiva atribuye al acto jurisdiccional, en tanto simboliza la aplicación ideal del derecho al caso concreto controvertido.

Por lo demás, las cuestiones o incidencias de *proceso* se identifican con la eficacia del sistema jurisdiccional,

permitiendo que ésta alcance sus fines, es por ello entonces que son más instrumentales que sustantivos.

Considerando adicionalmente que las cuestiones incidentales constituyen una variedad prácticamente indeterminable, el respeto al principio de celeridad que caracteriza la tramitación del juicio de amparo llevó al legislador ordinario en el ya citado artículo 35 a ordenar, categóricamente, que los incidentes de previo y especial pronunciamiento que surjan durante el proceso distintos a los específicamente regulados en la norma, se decidirán de plano y sin forma de sustanciación y, fuera de estos casos, los restantes se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva.

3. La queja por defecto o exceso en el cumplimiento de una ejecutoria de garantías se previene en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo y procede interponerla ante el juez de Distrito en amparo indirecto, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo, cuando la autoridad responsable no acata cabalmente la sentencia de garantías, ya sea cumpliendo menos de lo que se ordenó en el fallo, o de más, afectando con ello intereses jurídicos no comprendidos en la sentencia definitiva.

El artículo 96 de la misma codificación legitima para la presentación de este recurso no sólo a las partes que intervinieron en el juicio de amparo, sino lógicamente también lo permite a quienes, sin haber participado en él, justifiquen legalmente el agravio o lesión que les causa la ejecución o cumplimiento irregular de la resolución definitiva. El término para su interposición es de un año, como lo indica la fracción III del artículo 97 de la ley de la materia, y se cuenta desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en el

que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta, salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, en que la queja podrá promoverse en cualquier tiempo.

La sustanciación de esta especie de queja, por su naturaleza, coincide con la figura tipo de las incidencias, sin embargo tiene la denominación legal de ser un recurso; se presenta por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo.

Una vez admitida, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al ministerio público por igual término y, dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

Quien estime que la resolución dictada en este medio de defensa no se apega a derecho, tiene a su alcance el recurso de queja previsto en la fracción V de la propia ley, también denominado en la práctica jurisdiccional como *queja de queja*, mismo que será resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo indirecto en la materia de legalidad y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los temas de constitucionalidad de leyes o de interpretación directa de la Constitución Federal; o por este mismo Alto Tribunal (identificado en la norma como el que conoció o debió conocer de la revisión), tratándose del amparo directo, en los mismos temas ya descritos, siendo necesario recordar en este último supuesto, que sólo son motivo de revisión ante

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o en Salas, las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo en los casos comprendidos en la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo, de modo que la queja por defecto o exceso en estos casos, se encuentra severamente restringida.

En relación con el término de presentación de la queja por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, resulta muy orientador el siguiente criterio:

QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. EL PLAZO DE UN AÑO PARA SU INTERPOSICIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE LAS PARTES HAYAN TENIDO CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS QUE ENTRAÑEN ESOS VICIOS (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 437, PUBLICADA EN EL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, TOMO VI, MATERIA COMÚN, PÁGINA 291). El recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una ejecutoria de garantías previsto en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo podrá interponerse dentro de un año contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, según lo previene la fracción III del artículo 97 de la ley

citada. Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis, de rubro: "QUEJA POR DEFECTO O POR EXCESO DE EJECUCIÓN. TÉRMINO PARA INTERPONERLA.", estableció que dicho término empieza a correr "cuando se cometieron los actos que entrañan, en la estimación del quejoso, exceso o defecto de ejecución del fallo constitucional.". Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a separarse de dicho criterio, ya que esa interpretación es imprecisa, puesto que la sola realización de los actos de ejecución no es un hecho que por sí mismo permita su impugnación, en virtud de que esa posibilidad está ligada al conocimiento que de ellos tenga el afectado. Por tanto, resulta aplicable, por identidad de razón, el artículo 21 de la ley de la materia, que se funda en un principio de conocimiento de los actos reclamados y desarrolla a través de tres reglas la forma de computar el plazo para pedir amparo, en la inteligencia de que dichas reglas deberán entenderse referidas no a los actos reclamados, sino a los actos de ejecución de una sentencia de amparo realizados por las autoridades responsables. Así, el plazo del que disponen las partes en el juicio de garantías para deducir el recurso de queja por exceso o defecto de ejecución, se computará desde el día siguiente al en que: a) Haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al recurrente de la resolución o acuerdo que impugne; b) Haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) Se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Con esta interpretación se privilegia la finalidad del principio normativo que inspira al indicado recurso, pues si el objetivo de éste es dotar a las partes en el juicio de garantías de un medio o instrumento para combatir los actos de cumplimiento desplegados por las autoridades responsables, tal finalidad sólo puede optimizarse

permitiendo esa oportunidad de impugnación a partir de un conocimiento cierto y determinado de los actos que serán materia del recurso y motivo de tutela al recurrente y no antes de ello.¹

Por lo que hace a la procedencia y competencia de la queja por exceso o defecto en el amparo directo, son ilustrativas las siguientes tesis:

QUEJA CONTRA RESOLUCIONES DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Al reformarse el artículo 107 de la Constitución se estableció la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados, en materia de amparo directo, cuando decidieran sobre la constitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación de un precepto constitucional, y la fracción IV del artículo 95 de la Ley de Amparo determina la procedencia del recurso de queja en contra de las autoridades responsables que precisa en sus dos primeras fracciones, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el que se ha llamado recurso queja de queja, contra las resoluciones pronunciadas por los Jueces de Distrito, los superiores jerárquicos y los Tribunales Colegiados, los primeros en amparo indirecto y los Tribunales Colegiados de Circuito solamente en los casos en que decidieran respecto de la constitucionalidad de una ley o establecieran un criterio sobre la interpretación de la Constitución, con el objeto de reparar, en uno y otro caso, cualquier violación en

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIX, mayo de 2004, tesis jurisprudencial 2ª/J.64/2004, página 589.

que hubieren incurrido. Establecido lo anterior, en relación con los Tribunales Colegiados de Circuito, es de señalarse que el recurso de queja que se establece en la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo es procedente exclusivamente, en los términos de la anteriormente citada fracción IX del artículo 107, respecto de las resoluciones que pronuncien, en las que establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional o decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley; y no dándose esos presupuestos, sus resoluciones no admiten recurso alguno.²

QUEJA DE QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. HIPÓTESIS EN QUE PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DICTADAS EN LAS QUEJAS INTERPUESTAS POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. De los artículos 95, fracción V y 98 de la Ley de Amparo, y 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el recurso de queja previsto en el primero de los preceptos citados procede contra las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en las quejas interpuestas por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia de amparo directo, siempre y cuando en ésta se haya decidido sobre la inconstitucionalidad de una ley o se hubiere establecido la interpretación directa de un precepto constitucional y, además, en el recurso de queja se hagan valer argumentos relativos al exceso o defecto en el

² Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 58, Segunda Parte, Primera Sala, página 65.

cumplimiento de la ejecutoria, relacionados con la materia de constitucionalidad.³

La inconformidad procede, como lo disponen los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, cuando la parte interesada no está de acuerdo con la resolución que tenga por cumplida una ejecutoria o cuando se determine que no hay repetición del acto reclamado.

Aunque la naturaleza jurídica de la inconformidad, por su tramitación y efectos, coincide mayormente con la de los recursos, nominalmente no es considerada como tal, pues el artículo 82 de la Ley de Amparo indica que en el juicio de garantías no se admitirán más recursos que los de reclamación, queja y revisión.

Si la inconformidad es fundada y se relaciona con el cumplimiento de una ejecutoria, el asunto se regresará al órgano jurisdiccional que conoció del juicio para que insista en el debido acatamiento del fallo. En el caso de la repetición del acto reclamado, el pronunciamiento podrá confirmar la no configuración de la misma o, de lo contrario, decretar que tal repetición está demostrada, generando las consecuencias que la Constitución Federal y la Ley de Amparo previenen en dichas circunstancias, mismas que serán analizadas en apartado posterior.

4. Dispone el artículo 108 de la Ley de Amparo que la repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia a las autoridades responsables y a los terceros, si los hubiere, para que en el término de cinco días expongan lo que a su derecho convenga. La resolución

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XX, julio de 2004, tesis jurisprudencial 2ª/J.86/2004, página 405.

respectiva se dictará en un término de quince días; si fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, se remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de otro modo, sólo se hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente de la notificación correspondiente. Si no se presenta la petición, se tendrá por consentida la resolución. Finalmente, la disposición legal en cita indica que la Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Como se anotó en la parte introductoria, la sustanciación de un procedimiento que antecede al dictado de la resolución final da a esta figura el carácter de incidente y su diferencia específica con el incidente de inejecución de sentencia previsto en el artículo 105 de la Ley de Amparo estriba fundamentalmente en que la repetición del acto tiene como condición esencial y, por ello imprescindible, que sólo puede ser instaurado si la conducta de la autoridad, que se estima repetitiva de otro acto ya declarado inconstitucional, acaece después de que el órgano jurisdiccional que conoció del juicio de amparo declaró cumplida la ejecutoria que protegió a la parte quejosa, mientras que el incidente de inejecución parte del supuesto de que la ejecutoria no ha sido cumplida, pese a los requerimientos que el órgano jurisdiccional ha formulado en ese sentido a las autoridades responsables.

Efectivamente. El incidente de inejecución de sentencia se abre cuando el órgano que conoció del amparo no ha logrado que su fallo sea cumplido, luego de agotar los requerimientos que la Ley de Amparo previene, remitiendo entonces los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (previo análisis que del mismo realice un Tribunal Colegiado de Circuito en términos del Acuerdo 5/2001 del

Tribunal Pleno de aquel órgano jurisdiccional), para los efectos de lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; en este procedimiento funciona como premisa principal, precisamente, la conducta contumaz de la responsable para acatar el mandato jurisdiccional firme que protegió las garantías del quejoso.

Por el contrario, el incidente de repetición del acto reclamado busca evitar que un fallo ya declarado cumplido se torne ineficaz, impidiendo que la autoridad responsable vulnere el estado de cosa juzgada que alcanzó la sentencia de amparo; de cierto modo, el acto repetitivo no podrá considerarse, técnicamente hablando, violatorio de garantías del quejoso, sino contrario a derecho al desconocer el alcance y efectos de un fallo acatado que restauró el orden constitucional violado. Luego entonces, si no se ha dictado un auto que declare cumplida la sentencia que concedió el amparo a la parte quejosa, no podrá existir repetición del acto reclamado en los términos a que se refiere el artículo 108 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, dicho de otro modo, ningún acto que pretenda dar cumplimiento al fallo constitucional puede generar la repetición del acto reclamado aunque, paradójicamente, sea idéntico a éste, simplemente es inhábil para demostrar el cumplimiento de la sentencia y el órgano jurisdiccional deberá insistir en que se atienda lo resuelto en el juicio.

Esto genera entonces una diferencia indiscutible entre ambos incidentes, misma que descansa en un presupuesto esencial: si la ejecutoria no es obedecida, la figura procesal procedente será la de la inejecución de sentencia cuya apertura ordenará el órgano jurisdiccional respectivo; pero si el fallo ya fue cumplido y así fue declarado por el propio juzgador competente para ello, cualquier acto de autoridad

posterior a tal pronunciamiento que resulte idéntico al invalidado y que desconozca el efecto protector de garantías generado al tenor de un fallo constitucional, configurará la repetición del acto reclamado y dará al afectado la posibilidad de denunciarlo, abriéndose el incidente respectivo, dándose vista a la autoridad y a los terceros, si los hay, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

5. Los razonamientos expuestos en el apartado antecedente justifican sobradamente la existencia de dos procedimientos distintos, cada uno regulado de manera específica, congruente con el presupuesto que los genera y, principalmente, con la naturaleza de la infracción legal cometida en cada caso; por tanto, perfectamente identificables en lo singular sin que entonces sea aceptable que, en determinados supuestos, uno de ellos también pueda servir para alcanzar el fin que persigue el otro, o viceversa.

Sin embargo, esta exhaustiva e irreprochable distinción (procedimental y funcional), por lógica que parezca puede no coincidir integralmente con diversos criterios interpretativos de gran valor didáctico, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de los cuales se destacan los siguientes:

CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA. Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios:

1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo

dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que

considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia.⁴

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIV, octubre de 2001, tesis jurisprudencial 2ª/J. 9/2001, página 366.

CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. EVOLUCIÓN A PARTIR DE LA INTEGRACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 9/2001, DE LOS PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.

De las jurisprudencias y tesis aisladas de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Acuerdo General Número 5/2001 del Pleno del Alto Tribunal se advierte, por una parte, que para entender la lógica y congruencia del procedimiento para el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es necesario distinguir el cumplimiento básico, para lo que existen caminos precisos que deben seguirse, del cumplimiento defectuoso, que se produce cuando habiéndose dado el básico puede suceder que haya tenido las irregularidades de ser defectuoso o excesivo, dándose también los medios procesales específicos a los que debe acudir, no debiendo mezclarse los correspondientes a la primera situación con los relativos a la segunda, pues además de producirse inseguridad jurídica, puede darse indefensión para alguna de las partes o contradicción en las decisiones, cuando se acude simultáneamente a dos medios de defensa, correspondientes a las dos situaciones descritas. Así, atendiendo a las anteriores precisiones, el procedimiento para el cumplimiento de una ejecutoria de amparo que concede la protección constitucional es el siguiente: 1. Cuando la sentencia de amparo causa ejecutoria, la autoridad judicial debe vigilar su cumplimiento. 2. Una vez que cause ejecutoria el fallo constitucional, la autoridad jurisdiccional requerirá a la autoridad o autoridades responsables el cumplimiento respectivo; si no se logra éste, se requerirá al superior inmediato de la

autoridad o autoridades responsables y, en su caso, al superior de éste, en términos del artículo 105, primer párrafo, última parte, de la Ley de Amparo. 3. Si después del requerimiento a la autoridad responsable, en caso de que no tenga superior jerárquico, o después de haber requerido sucesivamente a sus dos superiores (si existieran) no se logra el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, la autoridad jurisdiccional deberá, de oficio o a instancia de parte, abrir el incidente de inejecución de sentencia, en el que –en virtud de no haberse cumplido la sentencia que otorgó la protección constitucional– acordará remitir los autos, tratándose de juicios de amparo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y respecto de los juicios de amparo del conocimiento de los Juzgados de Distrito o de los Tribunales Unitarios de Circuito, al Colegiado correspondiente, en términos del punto quinto, fracción IV, del Acuerdo General Número 5/2001 mencionado, para efectos de que este órgano colegiado determine si debe aplicarse el referido artículo constitucional, y de concluir en sentido afirmativo, remitirá los autos a la Suprema Corte con la resolución respectiva. 4. Si durante el trámite ante el Colegiado o ante la Corte, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 5. Si no demuestra haber cumplido, el Pleno del Máximo Tribunal emitirá resolución en términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo y/o con los que siendo superiores de ellos no lograron que se diera el cumplimiento. 6. En el supuesto de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal

correspondiente para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen el acatamiento de la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario o el presidente del Colegiado, según corresponda, dictará un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo que de no desahogarla dentro de determinado plazo, se resolverá si se dio o no cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con que se cuente. 7. Una vez cumplido el requerimiento o vencido el plazo otorgado, de no haberse desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario o el Colegiado, éste funcionando en pleno, dictará un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidirá si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 8. Si se concluye que no se ha cumplido con la sentencia de amparo y se advierte que la autoridad o autoridades responsables o sus superiores no pretenden eludirlo, se seguirá el trámite previsto en los puntos 2 a 5; si se pretende eludir el cumplimiento se iniciará el trámite mencionado en los puntos 3 a 5 anteriores. 9. Por el contrario, si se determina que la sentencia de amparo se cumplió, deberá ordenarse la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que pueda hacer valer el medio de defensa procedente. 10. Para efectos del punto 7, el juzgador de amparo se limitará, cuando el acto reclamado sea un laudo o resolución jurisdiccional (juicio de amparo directo), a determinar si se dejó sin efectos y si se emitió otro que atienda la sentencia de amparo y, cuando el acto reclamado sea uno de autoridad no jurisdiccional (juicio de amparo indirecto), analizará no solamente si la autoridad o autoridades responsables lo revocaron o no, sino también si los efectos que de él pudieron derivarse se cumplieron plenamente. 11. Ante la determinación del

Juez de Distrito, del Tribunal Unitario o del Colegiado correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diversos medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: 11.1 Que considere que la ejecutoria de amparo no se encuentra cumplida, en forma básica, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que podrá promoverse dentro de los 5 días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto que declara cumplida la ejecutoria de amparo y su materia consistirá en determinar si dicho auto fue dictado conforme al punto 10; de aquélla conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito, cuando el auto de cumplimiento haya sido dictado por un Juez de Distrito o un Tribunal Unitario de Circuito; en cambio, si fue dictado por un Colegiado, de la inconformidad conocerá la Suprema Corte. Cuando se declare fundada la inconformidad se seguirá el trámite previsto en el punto 9 precedente. 11.2 Que considere que si bien se dio cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, en cuyo caso procederá el recurso de queja contemplado en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, según sea el caso, el que podrá interponerse dentro del plazo de 1 año a partir del día siguiente al en que las partes hayan tenido conocimiento de los actos que entrañen esos vicios, y cuya materia es determinar si la responsable cumplió con exactitud lo ordenado, cuando el acto reclamado sea un laudo o resolución jurisdiccional, o si aquélla nulificó totalmente los efectos del acto reclamado en amparo indirecto. Contra lo resuelto por el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario en este medio de defensa procederá el recurso de “queja de queja” o re-queja, previsto en el artículo 95, fracción V, de la Ley citada, de la que

conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito; en cambio, si la resolución del recurso de queja por exceso o defecto es emitida por un Colegiado, procederá la “queja de queja” o re-queja, siempre y cuando en el asunto del cual derive se haya determinado la inconstitucionalidad de una ley o se hubiere establecido la interpretación directa de un precepto constitucional y, además, se hagan valer argumentos relativos al exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria, relacionados con la materia de constitucionalidad. 11.3 Que considere que habiéndose otorgado un amparo para efectos, en el que se dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o se dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieran lugar a la protección constitucional, de estimarse que se incurrió en una nueva violación de garantías procederá un nuevo amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada. 11.4 Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución, ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar, en cuyo caso podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado establecido en el artículo 108, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Al resolverse el incidente podrá suscitarse alguno de los siguientes supuestos: a) que el órgano jurisdiccional que conoció del juicio de amparo determine que no existe repetición del acto reclamado, en cuyo caso la parte interesada podrá promover inconformidad dentro de los 5 días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación; de ésta conocerá la Suprema Corte cuando la resolución que determine que no hay repetición de acto reclamado sea dictada por un

Tribunal Colegiado, y si es emitida por un Juez de Distrito o un Tribunal Unitario, de ella conocerá el Colegiado correspondiente el cual, en caso de determinar que es fundada, es decir, que existe repetición del acto reclamado, remitirá los autos a la Corte, para la aplicación del artículo 107, fracción XVI, constitucional; b) que se determine que sí existe repetición del acto reclamado, entonces, se remitirán los autos, tratándose de los asuntos del conocimiento de un Juzgado de Distrito o de un Tribunal Unitario a un Colegiado, para que determine si es el caso de aplicar el artículo constitucional antes citado (en caso de que determine que sí, remitirá los autos al Alto Tribunal para esos efectos), en cambio, si la determinación de que existe repetición del acto reclamado se dicta en los juicios de amparo del conocimiento de los Colegiados, éstos resolverán colegiadamente y su Presidente remitirá los autos a la Corte para esos mismos efectos. 12. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso considera que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado y, por lo mismo, incurrieron en la misma violación que se cometió en el acto que fue materia del anterior amparo, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente el incidente de repetición del acto reclamado, para lo cual se seguirá el trámite referido en el punto 11.4.⁵

REPETICION DEL ACTO RECLAMADO. NO SE CONFIGURA CUANDO EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO SE DICTA UN ACTO DE EFECTOS SIMILARES AL QUE SE DECLARO

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 536.

INCONSTITUCIONAL POR DEFICIENTE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Cuando la protección de la justicia federal se otorgó por deficiente fundamentación y motivación del acto reclamado, conminándose a la autoridad responsable a dejarlo sin efecto y a dictar uno nuevo, el examen jurídico en relación con la denuncia de repetición del acto reclamado debe centrarse en analizar si el acto reclamado fue dejado sin efectos, y si entre éste y el nuevo existe o no identidad en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación que fueron materia de la determinación constitucional; luego, de actualizarse esa identidad, existirá la repetición, mientras que en caso contrario, no puede hablarse de repetición, sino de un acto diverso, susceptible, en su caso, de reclamarse a través de un nuevo juicio de garantías, ya que la repetición del acto reclamado no se estableció por el artículo 108 de la Ley de Amparo, para evitar que la autoridad realice cualquier acto con efectos parecidos a los que tuvo el acto declarado inconstitucional, ni tampoco para analizar si el nuevo es violatorio o no de garantías, sino sólo para impedir que la autoridad desconozca el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo.⁶

6. Del examen de dichos criterios, particularmente en el punto número 7 del primero, se advierte aquella hipótesis de que ante las gestiones de la autoridad judicial federal para lograr el cumplimiento de su ejecutoria, la autoridad responsable comunique que acató la sentencia, el juez de Distrito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 272.

desahogarlo dentro de un determinado plazo, resolverá si se dio o no el cumplimiento del fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que cuente. En el numeral 8 se indica que vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el funcionario judicial dictará un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decida si la sentencia de amparo fue cumplida o no. En el punto 10 se ordena la notificación personal al quejoso del acuerdo que tuvo por cumplida la ejecutoria, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente.

Para el caso de que se estime cumplida la ejecutoria y el interesado no esté de acuerdo con tal pronunciamiento, el punto 12 establece distintas hipótesis posibles para el quejoso, destacando en el inciso D, lo siguiente: *“Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado”*.

En el segundo criterio (que reseña la evolución del anterior), se reiteran esencialmente las consideraciones correspondientes al tema en sus puntos 1, 2, 6, 7, 9, 11 y 11.4, desarrollando más detalladamente algunos de los postulados principales.

Sin embargo, ambas tesis coinciden en aceptar la apertura de un incidente de repetición del acto reclamado a pesar de que la conducta que se estima repetitiva se produzca antes de que el órgano jurisdiccional declare cumplida la ejecutoria de garantías, soslayando que, en sus

propios términos, fue precisamente el referido cumplimiento con el que se dio vista a la parte quejosa para que manifestara lo que a sus intereses conviniera y, agotada esa formalidad procedimental, habrá de pronunciarse el juzgador teniendo por cumplida la ejecutoria, estando incluso frente a un acto idéntico al que invalidó.

La última de las tres tesis reproducidas también acepta la posibilidad de abrir el incidente de repetición del acto reclamado si, con motivo del cumplimiento del fallo, se está frente a un acto idéntico al que fue motivo de la protección constitucional, es decir, implícitamente admite que este acto se produzca antes de que se declare cumplida la ejecutoria de amparo, pues aunque en su rubro se indique *que no habrá repetición del acto reclamado en actos dictados en cumplimiento de una ejecutoria*, el desarrollo del criterio no se apoya en la distinta naturaleza jurídica de ambas figuras procesales, sino en el mayor o menor parecido o similitud que exista entre el acto reclamado y aquel con el que se cumple la ejecutoria respectiva, circunscrito todo al caso específico ahí abordado de una sentencia pronunciada por deficiente fundamentación y motivación del actuar de la autoridad.

A lo dicho debe agregarse que en términos de la mecánica que surge de los dos primeros criterios en examen, una vez declarado el cumplimiento del fallo, el afectado está posibilitado para denunciar aquella conducta que estima repetitiva del acto reclamado, lo que de así realizarse provocará que el juzgador abra ahora el incidente de ley (el que parece incompatible), solicitando a la responsable informe sobre el particular, justificante que desde luego coincidirá plenamente con los mismos fundamentos y motivos de la propia resolución con la que la autoridad dijo haber

cumplido el fallo y que el juez de amparo ya consideró suficientes para así tenerlo.

En este supuesto debe recordarse y no perderse de vista que lo que real y jurídicamente afecta al quejoso no es *el acto repetido* con el que se trató de demostrar el cumplimiento del fallo, sino la decisión del órgano jurisdiccional que tuvo por cumplida la ejecutoria con un acto idéntico al que provocó la concesión del amparo, pronunciamiento judicial que debe combatirse a través de la inconformidad, pues tuvo por cumplida, indebidamente, una sentencia firme (adviértase que la tesis jurisprudencial que se examina dispone: “Que llegue a la conclusión de que *no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar...*”), afirmación en la cual resulta difícil explicar cómo un acto que colmó la exigencia del fallo y por ello éste se tuvo por cumplido, a la vez sea la repetición del que se anuló, por más que se quiera expresar que esto sólo ocurre *formalmente*, lo que lleva a entender que, en realidad, lo que sucedió es que no se cumplió con la sentencia pues se dictó un acto que indebidamente repite el que fue motivo de la protección constitucional, quedando evidenciado, simple y llanamente, que el fallo no se acató en sus términos).

Para confirmar lo anterior, basta tener presente que en el incidente de repetición del acto reclamado lo que se denuncia ante el juez de amparo es la conducta de la autoridad responsable que replica un comportamiento inconstitucional, a pesar de estar constreñida a lo contrario. Por tal motivo es llamada al procedimiento incidental a defender sus intereses, rinde un informe y se concluye con una decisión jurisdiccional sobre el punto en controversia. A diferencia de

este supuesto, en la inconformidad el quejoso se duele ante el superior del juzgador primario por el pronunciamiento de éste, al tener por cumplido el fallo constitucional, lo cual puede suceder, entre otros variados casos, cuando el gobernado considere que de manera errónea se tuvo por acatado el mandamiento judicial con un acto idéntico al que fue motivo de la protección constitucional.

Esto se demuestra sin dificultad porque si lo que se ataca con la inconformidad es el pronunciamiento del juez de Distrito o del Tribunal Colegiado de Circuito respecto al cumplimiento de la sentencia y no, en sí misma considerada, la actuación de la autoridad responsable que la generó, de prosperar la citada inconformidad se anularía el auto o resolución que indebidamente declaró el cumplimiento de la sentencia, pero no se considerará que hubo repetición del acto reclamado, sino que aún persiste el desacato al fallo de garantías.

Vale también recordar que es responsabilidad del juzgador vigilar que el fallo de garantías se cumpla y, desde luego que para resolver que ello acontece, deberá dictar una resolución fundada y motivada que así lo demuestre, lo cual lógicamente no podría producirse si con el pretendido cumplimiento que le hace llegar la autoridad responsable se estuviera frente a un acto idéntico al ya anulado, circunstancia que, como se viene sosteniendo, para los efectos del artículo 108 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no genera la repetición del acto reclamado, sino un acto que busca eludir el debido cumplimiento al fallo constitucional, dando lugar simplemente a tener por no acatado el mismo y, en consecuencia, surtidos los supuestos del incidente de inejecución de sentencia.

En conclusión: la diferencia específica que da individualidad al incidente de repetición del acto reclamado frente al incidente de inejecución de sentencia se funda en que la conducta repetitiva que sanciona la ley se produzca después de que el juzgador de amparo declaró cumplida la sentencia, y busca evitar que con tal actitud se frustre el estado de cosa juzgada que caracteriza al fallo constitucional; para tal evento la propia legislación establece un procedimiento específico y congruente con ese fin. En contraste, cualquier acto que dicte la autoridad (más aún cuando lo hace con la finalidad de cumplir un fallo de garantías), antes de que el juzgador de amparo se pronuncie sobre el aludido cumplimiento, responde al ámbito de las gestiones que éste realiza para alcanzar su cometido y, por más que resulte idéntico al reclamado, no constituye repetición del mismo para los efectos del incidente respectivo, sino una actuación elusiva del fallo constitucional.

Así, todo acto que se dicte con el propósito de dar cumplimiento al fallo constitucional incide exclusivamente en este propio entorno procesal y no puede dar lugar, por su naturaleza misma, a la figura de la repetición del acto reclamado que regula el artículo 108 de la Ley de Amparo; insistiéndose en que si aquél es idéntico al ya invalidado, sólo se considerará que con él se pretenden desconocer los efectos del fallo, por lo cual, de no lograrse su cumplimiento, provocará el inicio del incidente de inejecución de sentencia y la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal.

7. Al margen de los procedimientos legales que deban sustanciarse para considerar configurada plenamente la inejecución de una sentencia de amparo, la repetición del acto reclamado o la violación a la suspensión concedida en

un juicio de garantías, estas tres variantes jurídicas implican a su vez la comisión de un delito especial contenido en la Ley de Amparo, cuya singular gravedad no se reduce simplemente a colmar los elementos típicos que para cada uno de estos ilícitos ha previsto la norma, sino que su comisión acontece, indefectiblemente, a pesar de que el juzgador constitucional ha prevenido y requerido repetidamente al agente activo del mismo para evitar que tal circunstancia se produzca, es decir, la responsabilidad punible que de ellos se deriva no es la consecuencia inmediata y necesaria de su inobservancia, sino que a ellos se agrega la conducta obcecada y contumaz que orilla al juez o a las partes que intervienen en un juicio de amparo a denunciarlas y, eventualmente, provocar su sanción.

Para los casos de la inejecución de sentencia y de la repetición del acto reclamado, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre su comisión, luego de que lo realice el juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, provocando la destitución de la autoridad responsable y su consignación inmediata ante juez de Distrito.

Entre los pocos criterios judiciales que abordan este último aspecto, destaca el siguiente:

INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRE EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.

Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal

incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quien deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delio de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será “consignada ante el juez de Distrito que corresponda”. Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignar penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener

dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde.⁷

Como claramente se advierte, tal interpretación se produjo en consonancia con la redacción de la entonces vigente fracción XVI del artículo 107 constitucional (que en el tópic que aquí se trata permanece inalterada), estableciéndose que cuando una autoridad incurre en desacato de una ejecutoria y decide aquel órgano jurisdiccional supremo separarla de su cargo, debe entonces consignarla directamente ante el juez de Distrito que corresponda y no ante el ministerio público como titular de la acción penal, esto, se dice, porque si el más alto Tribunal de la República llegó a la conclusión de que se demostró tal injusto "... no puede condicionar su obligación de consignar penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del ministerio público...".

La razón que sustenta el criterio en examen es evidente: una conducta tan grave como lo es el no acatamiento de un fallo de garantías, a pesar de los diversos requerimientos que se hubieren realizado a la responsable para que se cumpla, ya determinada y declarada así por el órgano máximo de decisión de uno de los tres poderes de la Unión, no puede subordinarse o supeditarse a la voluntad de un órgano administrativo que, en ciertos casos, pudiera considerar lo contrario y, producto de ello, decidiera no hacer del conocimiento del juez de Distrito tal consignación, principalmente si quien debe responder por ese ilícito es un servidor público de alto rango, inclusive el mismo titular de la dependencia de la cual forma parte ese agente consignador.

⁷ Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VII, marzo de 1991, página 7.

Lo mismo vale decir para los casos de repetición del acto reclamado, por ser iguales sus consecuencias.

Sin embargo, la parte final del criterio en cita bien pudiera propiciar el resultado dañoso que el mismo precedente buscó evitar, pues indica que el ministerio público, en el juicio penal que al efecto se instaure, tendrá "... dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde".

Lo anterior es así, en tanto debe recordarse que una de las principales etapas del enjuiciamiento penal lo constituye la de conclusiones, momento procesal donde el órgano persecutor precisa su acusación, de manera tal que el juzgador no podrá aplicar sanción alguna si esta circunstancia no acontece.

Por ello, si la principal preocupación destacada en el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la de no subordinar su determinación a la voluntad del órgano acusador, quien pudiera decidir no ejercitar acción penal, el mismo resultado se produce si, no obstante que fue la propia Suprema Corte quien hizo la consignación en forma directa ante el juez de Distrito, el ministerio público ya dentro del "proceso" decide formular conclusiones no acusatorias. Esto, a menos que se considere absurdamente que sea la misma Suprema Corte quien deba presentar dichas conclusiones, no obstante no haber sido parte en el referido "proceso" penal.

Esto lleva a afirmar que dicho criterio se formuló muy probablemente sin considerar el contenido del artículo 110 de la Ley de Amparo, que dispone que los jueces a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se "... limitarán a sancionar

tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208”.

Esta disposición legal describe una realidad evidentemente lógica y, por lo mismo, inobjetable: el juez de Distrito ya no tiene materia sobre la cual juzgar, no tendrá que discernir si en el caso se surten los elementos típicos del ilícito y la responsabilidad plena del inculpado, todo ello ya se examinó al declararse el incumplimiento de la ejecutoria o la repetición del acto reclamado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano terminal y definitivo, ponderando incluso lo excusable o inexcusable de la conducta punible; tampoco se habrán de ofrecer y desahogar más pruebas que aquellas que ya fueron admitidas y valoradas por el propio juez que conoció del juicio cuya sentencia no se acató o cuyo acto reclamado se repitió, o aquellas que hubiere considerado prudente recabar la misma Suprema Corte al declarar la inejecución o la repetición aludidas. Esto es así porque todo ello constituye cosa juzgada determinada, ni más ni menos, por el máximo tribunal del país, entonces tal cual lo dice el artículo en cita, el juez que recibe la consignación se ha de limitar a sancionar tal hecho, entendiendo esto como proceder al dictado del fallo definitivo donde se individualice la pena, sin la necesidad de desahogar un juicio, ya inútil, ocioso e inviable en razón de sus antecedentes.

Esto último, obviamente, no impedirá que el condenado por desacato a una ejecutoria o por repetir un acto reclamado pueda controvertir a través de los medios de defensa correspondientes, e incluso en amparo directo, los razonamientos en los que se sustente la referida individualización de la pena, pues ese exclusivo aspecto, a diferencia del tema de fondo, que ya fue decidido por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede dar lugar todavía a diferentes interpretaciones y conclusiones finales.

Para refutar razonablemente a quienes consideren que resulta inconstitucional el contenido del artículo 110 de la Ley de Amparo y la imposición de esta pena sin juicio previo, es menester recordar, en primer término, que antes de que se realice la consignación directa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sigue todo un procedimiento en el que la autoridad responsable conoce cabalmente de la imputación de desacato que se le reprocha y las consecuencias que tal conducta lleva aparejadas, gozando de la más amplia posibilidad de defenderse en contra de la acusación respectiva; y en segundo lugar, que para asegurar la aplicación congruente de todas estas disposiciones, resulta inadmisibles permitir que la determinación firme del máximo Tribunal de la Nación sea cuestionada durante la tramitación de un juicio, por ello, la conclusión de que ya no habrá de sustanciarse proceso alguno es acorde con la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación y la lógica que el funcionamiento de la misma implica, sin dejar de olvidar que, eventualmente, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación podría ejercer su facultad de atracción y volver a decidir, en la instancia penal, lo que ya decidió en el juicio de amparo, todo lo cual parecería absurdo e inconducente.

En adición a ello, jurídicamente no es posible controvertir por el particular afectado la constitucionalidad de una disposición de la Ley de Amparo, pues ésta se aplica, precisamente, con motivo de la tramitación de un juicio de garantías y, además, se realiza en cumplimiento de una determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos actos son inatacables.

Lo deseable, sin embargo, sería que el texto del artículo 110 de la Ley de Amparo se incorporara a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, acabando así cualquier especulación teórica que al efecto pudiera suscitarse.

8. A diferencia del procedimiento ya descrito, tratándose de la violación a la suspensión concedida en un juicio de amparo, el artículo 143 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal establece que para la ejecución y cumplimiento del auto respectivo, se observarán las disposiciones de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de dicha ley, es decir, se siguen todos los pasos que la propia legislación establece para conminar a la responsable a que cumpla la providencia suspensiva decretada, sin embargo, ante su desacato, el asunto no se remite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como sucede en la inejecución de sentencia o en la repetición del acto reclamado, todo se reduce a que el juez de Distrito decreta la violación a la suspensión y que, en vía de queja, se pronuncie sobre el particular el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, siendo ésta la última instancia legalmente procedente para definir el asunto.

Ello lo confirman distintos criterios jurisdiccionales, destacándose el siguiente:

SUSPENSION, NO PROCEDE APLICAR LA SANCION DE LA FRACCION XI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL, POR DESOBEDIENCIA DEL AUTO DE. El artículo 107, fracción XI, de la Constitución Federal se refiere exclusivamente a la ejecución de la sentencia de amparo y no a la de los autos de suspensión, porque dice: "Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere

en la repetición del acto reclamando o tratarse de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda para que la juzgue". Además, la Ley de Amparo ordena, en su artículo 143, que para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán, en caso de desobedecimiento a aquélla, los artículos 104 y 105, párrafo primero, de la misma ley; es decir, dicha norma declara inaplicable el segundo párrafo del artículo 105, que dice: "Cuando no se obedeciere la ejecutoria, no obstante los requerimientos a la autoridad responsable y al superior jerárquico, el Juez de Distrito remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XI, de la Constitución". La inaplicabilidad de este precepto constitucional y la segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, para la ejecución de los autos de suspensión, se confirma al advertir que el artículo 208 de la ley últimamente citada, fija y sanciona la responsabilidad de la autoridad responsable, que después de concedido el amparo, insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de la autoridad federal; caso que es diverso de previsto en el artículo 206 de la propia ley, que castiga la desobediencia del auto de suspensión. En consecuencia, si el Juzgado de Distrito del conocimiento estima que la autoridad responsable no obedeció el auto de suspensión debe ordenársele que consigne los hechos al Ministerio Público, teniendo en cuenta los términos del artículo 206 de la mencionada ley.⁸

Por su parte, el artículo 206 de la Ley de Amparo indica que la violación a la suspensión será sancionada en los

⁸ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo LXI, página 1106.

términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, debiendo quedar claro que tanto la violación a la suspensión como el abuso de autoridad son delitos distintos que comparten una sanción común, por esa razón, es inaceptable buscar en la descripción típica del segundo de tales ilícitos una hipótesis que concuerde con la que corresponde al primero de ellos.

Ahora bien, más allá de cualquier otra consideración en el sentido de que la violación a la suspensión no tiene una penalidad clara (lo cual no es exacto pues aun admitiendo que existen en la codificación penal dos tipos de sanción para el abuso de autoridad, es evidente que en situaciones así se debe aplicar la más favorable al reo, quedando demostrado que sí tiene entonces una pena), y para disipar cualquier especulación ligera que se esgrima al respecto, se pueden encontrar distintas soluciones que lleven a despejar con eficaz suficiencia el tópico en examen.

Una, acorde con los procedimientos ya analizados en apartados precedentes, reformar los artículos 110, 143 y 208 de la Ley de Amparo para permitir que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien reciba el expediente donde su hubiere decretado por el juez de Distrito, si su resolución no fue recurrida, o por el Tribunal Colegiado de Circuito si se combatió en queja esa decisión, la violación a la suspensión y, de confirmar que tal circunstancia aconteció y es inexcusable la conducta de la autoridad responsable, consigne el caso directamente al juzgado de Distrito para que se sancione, sin juicio, a la responsable.

Una segunda solución, más simple, lo sería solamente reformar el artículo 206 de la Ley de Amparo para establecer en él, de manera expresa y sin remisión alguna a otra disposición legal o cuerpo normativo, la sanción a la que se

hará acreedora aquella autoridad responsable que no obedezca la suspensión concedida al quejoso en el juicio de garantías, sin remitir para efectos de la pena, a la que corresponda al delito de abuso de autoridad.

Sin embargo, tomando en consideración que tal como se encuentra por ahora regulado el tema en estudio, con esta modificación no se superaría la problemática real ya conocida y apuntada en esta reflexión, respecto al valor jurídico y peso específico que tiene la resolución dictada sobre dicha violación por el Tribunal Colegiado de Circuito que en queja hubiere conocido de la determinación del juez en relación con la referida infracción pues, indudablemente, dicha consideración es la que propiamente hablando determina con fuerza de cosa juzgada o verdad legal, la comisión de tal ilícito, siendo muy cuestionable que pudiere alcanzarse conclusión distinta, ya por órganos técnicos de acusación antes del enjuiciamiento punitivo, por juzgados inferiores a dicho órgano jurisdiccional durante el proceso, o en la instancia de control constitucional por otro Tribunal Colegiado de Circuito de igual jerarquía.

Además, ello convalidaría la ya referida y muy cuestionable conclusión de que la violación a la suspensión otorgada por un órgano de control constitucional no tiene sanción, lo cual, sin lugar a dudas, puede acarrear las consecuencias más indeseables para ese instituto jurídico, fundamental en la preservación del Estado de Derecho.