

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 28
O R D I N A R I A

JUEVES 26 DE FEBRERO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con diez minutos del jueves veintiséis de febrero de dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas llegó durante la sesión.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Veintisiete, Ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de febrero de dos mil nueve.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

Llegó la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

VISTA DE ASUNTO

Asunto de la Lista Extraordinaria Veinticinco de dos mil ocho:

VI.- 21/2007

Contradicción de tesis número 21/2007, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, respectivamente, las inconformidades números 111/2007 y 157/2007. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propone: “PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución. TERCERO. Dése publicidad de inmediato a esta resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo.”. El rubro de la tesis a que se refiere el Punto Resolutivo Segundo es el siguiente: “INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO TRATÁNDOSE DEL AMPARO DIRECTO EN QUE SE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL POR VIOLACIONES COMETIDAS EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA (LAUDO).”

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en la sesión del martes veinticuatro de febrero en curso, seis de los señores Ministros manifestaron su intención de voto en el sentido de que sí existe la contradicción de criterios; y manifestó que continuaba a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Sexto en cuando sustenta las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos Segundo y Tercero de que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por el Tribunal Pleno, en términos del último considerando y dar la publicidad correspondiente, toda vez que para el acatamiento de la ejecutoria de amparo directo en que se concedió la protección constitucional por violaciones cometidas en la resolución jurisdiccional reclamada (laudo) no es suficiente el hecho de que la autoridad responsable deje insubsistente la resolución que resultó inconstitucional y la sustituya por otra, sino que para verificar si efectivamente ha quedado satisfecho el objeto restitutorio del amparo es indispensable analizar el contenido de la nueva determinación de la autoridad a fin de corroborar si de él se advierte subsanado el derecho transgredido.

En los términos consignados en la versión taquigráfica el señor Ministro Silva Meza manifestó su conformidad, porque es necesario llevar a cabo un control formal, exhaustivo e integral, que ha dado lugar inclusive a que la inconformidad sea anticipación a la queja o que se pudiera parecer a ésta; analizando las particularidades de cada uno

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

de estos medios de impugnación existen diferenciadores fundamentales y el criterio de la Primera Sala, en ese control exhaustivo de todos los extremos relacionados con los efectos de la sentencia de amparo, es reparar las garantías violadas de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, lo que da sentido a considerar que el cumplimiento de las sentencias es de orden público; no debe confundirse el cumplimiento de las sentencias con su ejecución, la queja procede en contra de la ejecución de una sentencia que se puede estimar cumplida, en la inconformidad se hace una calificación de que si la sentencia de amparo está cumplida o no, hasta los extremos de determinar si está bien o mal cumplida; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su conformidad, porque se requiere una solución que permita dar la mayor efectividad a los medios establecidos para obtener el cabal cumplimiento de las sentencias de amparo; que deben garantizarse los medios de defensa establecidos a favor del quejoso por medio de los cuales se encuentra posibilitado para demostrar que el cumplimiento no es excesivo ni defectuoso; es necesario atender a los lineamientos destacados en la sentencia concesoria del amparo para concluir si el fallo protector se encuentra efectivamente cumplido; conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo el objeto de la sentencia que concede la protección constitucional es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía constitucional violada, dependiendo de la naturaleza de la violación que se acredite, es decir, sea por cuestiones de procedimiento, de mera

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

legalidad, por inconstitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos que se hayan aplicado al quejoso, cuya restitución se consigue mediante una actuación específica de la autoridad responsable, íntimamente vinculada con la violación constitucional; se le puede imponer una diversidad de obligaciones a la autoridad responsable y cada una de ellas tendría una relevancia particular; la materia de la inconformidad versa sobre la existencia de dicha actuación, lo que no entorpece en modo alguno los medios de defensa que se hacen consistir en las quejas por exceso o defecto; de conformidad con los artículos 95, fracciones de la II a la V, 105, 106 y 107, los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realiza actos que no constituyen la actuación idónea para restituir la garantía que se estimó violada en la sentencia, lo que tiene sustento en la tesis del Tribunal Pleno número LXV/95, de rubro: “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRINCIPIO DE EJECUCIÓN QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO”; tratándose del amparo directo, la emisión de una nueva resolución pudiera revelar la apariencia de un cumplimiento

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

de la sentencia de amparo, sin que necesariamente la actuación de la autoridad responsable se encuentre encaminada a restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, por lo que considerar que el fallo protector ha sido cumplido con el dictado de la nueva resolución se traduce en la imposibilidad del quejoso de someter a la consideración de la Suprema Corte la conducta de la autoridad responsable a través de actos de escasa eficacia; la inconformidad derivada de un juicio de amparo directo no sólo debe analizar si la sentencia o el laudo que fue materia del juicio de amparo se dejó insubsistente y se emitió uno nuevo, sino que debe examinarse también si la autoridad responsable actuó de conformidad con todos y cada uno de los puntos destacados en la sentencia, ya sea que se le haya vinculado o se le haya otorgado plenitud de jurisdicción para resolver lo conducente; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó su conformidad, porque su materia es el análisis de la resolución que dicta un juez o un tribunal que se tiene por cumplida; en cambio en la queja es la actuación de una autoridad, son supuestos distintos, tal como lo prevén las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo; en la inconformidad lo único que se hace es una verificación formal *prima facie* para analizar el auto que tuvo por cumplida la sentencia, lo que materialmente no puede tener esa característica de cumplimiento; mientras que en la queja es un problema completamente distinto, que tiene que ver sobre las condiciones materiales de realización de las conductas de la autoridad responsable; que conforme a las

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

tesis de jurisprudencia números 87/2007 y 89/2007, sustentadas por la Primera Sala, de rubros: "INCONFORMIDAD. EL HECHO DE QUE SE DECLARE INFUNDADA NO PREJUZGA SOBRE EL DEBIDO Y CABAL CUMPLIMIENTO DE TODAS Y CADA UNA DE LAS OBLIGACIONES GENERADAS POR LA EJECUTORIA QUE CONCEDIÓ EL AMPARO"; e "INCONFORMIDAD INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA LA EJECUTORIA DE AMPARO. LA MATERIA DE SU ESTUDIO DEBE LIMITARSE AL ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO RELATIVO, SIN PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD DE LAS CONSIDERACIONES DE LA RESPONSABLE", en la inconformidad no hay que hacer consideraciones sobre lo correcto o incorrecto del cumplimiento, porque eso es materia de una vía distinta que se deja a salvo; sugirió la incorporación al proyecto de esas razones y las dadas por los señores Ministros Silva Meza y Góngora Pimentel; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su inconformidad, porque en el sistema procesal de amparo hay tres denominaciones, el recurso de queja, la queja de queja y la que se presenta ante el Consejo de la Judicatura Federal; en cuanto a lo resuelto por el juez de amparo procede el recurso de queja, queja por exceso o defecto en la ejecución, y en todo aquello que se dejó libertad de jurisdicción procede otro amparo; hay criterios de la anterior Tercera Sala, en los que se señala cuándo procede un nuevo amparo y cuándo la queja por exceso o defecto en la

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

ejecución; es complejo determinar cuándo procede la inconformidad si se le dan los efectos que se precisan en el proyecto, ello también es materia de los recursos por exceso o defecto en la ejecución, lo que afectaría las defensas de los quejosos, pues no sabrían cuándo procede ese medio de defensa previo sobre el cumplimiento de los lineamientos y cuándo tendrían que interponer el recurso de queja por exceso o defecto de la ejecución, y manifestó que se adhería al criterio sustentado por la Segunda Sala; la señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra, porque la materia de la inconformidad no puede ser el cotejo puntual de cada uno de los lineamientos dados en la ejecutoria, lo que es materia de un recurso diferente a instancia de parte, fuera del procedimiento oficioso que implica el cumplimiento de las sentencias de amparo; no hay necesidad de obligar a los Tribunales Colegiados para que en el momento en que reciban la sentencia de la autoridad responsable tengan que valorar si esa sentencia se encuentra cabalmente cumplida, sino que sólo deben pronunciarse si se encuentra cumplido el núcleo esencial y dar vista a las partes; al quejoso se le da la oportunidad de que a través de los procedimientos que establece la Ley de Amparo pueda impugnar la resolución de la autoridad responsable, a través de los recursos de queja por exceso o defecto, pues de lo contrario se le estaría dando a la inconformidad una materia que no le corresponde y podría surgir una contradicción de criterios entre uno y otro de los medios de defensa establecidos al respecto; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó su inconformidad, porque

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

con la tesis número 2a.LXXXIX/2008, de la Segunda Sala, de rubro: “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.”, se pretendió dar coherencia a una serie de artículos confusos que propician contradicciones de tesis como la que se analiza; que la Segunda Sala dice: “esto es infundado, porque lo que aquí se está planteando o lo que aquí podría suceder, es que hay un defectuoso cumplimiento de la sentencia y eso se estudiará en su caso si se hace valer el medio de defensa procedente que es la queja”; y la Primera Sala dice: “tengo que estudiar todos los detalles que yo estime pertinentes”, esta última determinación propicia inseguridad jurídica, pues habrá muchos casos en que no se tengan elementos para determinar si efectivamente se encuentra bien cumplida la sentencia de amparo, lo que incluso dejaría en estado de indefensión a las partes al no haberse recabado las pruebas correspondientes; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó su conformidad, porque con el criterio de la Segunda Sala todas las inconformidades serían infundadas, lo que haría innecesaria esa vía; en cambio, el criterio de la Primera Sala pretende una justicia pronta y expedita a los quejosos sin entrar al análisis de la legalidad, sino solamente se verifica si se cumplieron o no los

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

lineamientos establecidos en la ejecutoria de amparo; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó su inconformidad, porque actuar como lo propone la Primera Sala, en afán de justicia pronta, expedita y completa, implica riesgos, siendo el principal dejar indefensas a las demás partes del juicio; la trascendencia de declarar cumplida una sentencia por el hecho de que ya se emitió un laudo en modo alguno impide al quejoso promover el recurso de queja procedente, para conseguir que la sentencia se cumpla puntualmente, hasta el último de sus extremos, recurso que permite la defensa tanto de la autoridad responsable como de las otras partes interesadas; lo contrario, de manera excepcional puede llevar a error judicial, lo que no es deseable pero se puede prevenir, en lugar de tratar de agotar de manera más expedita el examen del cabal cumplimiento de una sentencia.

A las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso, y a las trece horas con veinte minutos reanudó la sesión.

También en los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en precedentes de asuntos de inconformidad resueltos por la Primera Sala, se analizan las conductas generales para determinar el cumplimiento o no de la sentencia de amparo; porque si en la sentencia se establece una serie de lineamientos, en la inconformidad se tiene que hacer cargo

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

de ellos, ya que ante su falta se estaría en presencia de efectos generales; que de la interpretación de la Ley de Amparo se puede hacer una consideración con enormes efectos jurídicos y dejar a salvo el derecho para precisar y analizar otra serie de cuestiones; señaló que estaba de acuerdo con el criterio de la Primera Sala en cuanto a que se realice un análisis general *prima facie*, de cumplimiento formal de las obligaciones que se establecieron en la ejecutoria de amparo, con independencia de que el análisis del cumplimiento puntual, para determinar si hubo exceso o defecto, se haga cuando el quejoso promueva el recurso de queja procedente; el señor Ministro Franco González Salas manifestó su conformidad, porque la Ley de Amparo establece un sistema de medios de defensa para que el quejoso logre que se cumpla la sentencia de amparo; la queja se dirige en contra de la autoridad que incumple con la resolución, mientras que la inconformidad se endereza en contra de la resolución del tribunal o del juzgado que consideró que estaba cumplida la sentencia; coincidió con el señor Ministro Azuela Güitrón en el sentido de que debe darse seguridad a los justiciables, pero también a los órganos jurisdiccionales involucrados del Poder Judicial, y resuelto el tema fundamental podrían abordarse otros temas para fijar criterios orientadores para evitar la inseguridad jurídica; la inconformidad, como medio de defensa que establece la Ley de Amparo, tiene como finalidad proteger a los quejosos, de tal manera que no queden en estado de indefensión, por lo que se suma al criterio de la Primera Sala

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

y sugirió que se señale claramente el contenido y, en su caso los efectos de la resolución que al respecto se emita; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que conforme a la Ley de Amparo, artículo 82, Capítulo XI, De los Recursos, en los juicios de garantías sólo existen los recursos de revisión, queja y reclamación, y que lo relativo al cumplimiento de las sentencias está previsto en el Capítulo XII, De la ejecución de las sentencias, artículos del 104 al 113, en el que no se prevén recursos; la señora Ministra Luna Ramos sugirió que continúe la discusión en la próxima sesión, a fin de meditar con profundidad sobre el tema; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que la Segunda Sala ha establecido que una sentencia de amparo se encuentra cumplida cuando la autoridad responsable ejecuta el núcleo esencial de la obligación, pero sujeta todavía a que, si se promueve la queja, pueda analizarse si fue debidamente cumplida; en cambio la Primera Sala ha establecido que para determinar si se ha cumplido una sentencia debe decidirse si el cumplimiento atendió los lineamientos fijados en la sentencia; conforme al artículo 105 de la Ley de Amparo, si al tener por cumplida la sentencia se entiende que está cabalmente cumplida, se priva al quejoso de la oportunidad de promover, dentro del término legal establecido, la queja por defecto, porque se tendría por consentida la decisión de la inconformidad; máxime que no se le puede privarse de una defensa, respecto de la cual tiene un año, como consecuencia de no haber hecho valer la inconformidad; el señor Ministro Silva Meza señaló que la

Sesión Pública Núm. 28 Jueves 26 de febrero de de 2009

inconformidad está relacionada con el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, el que finalmente determina que la ejecutoria está cumplida; y la queja está relacionada con la ejecución y verifica la actuación de las autoridades responsables, son dos situaciones distintas; que le da un valor más importante a la inconformidad, aunque no tenga el carácter de recurso, porque verifica el cumplimiento y reivindica la potestad de la sentencia concesoria del amparo por violación de garantías individuales.

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el Tribunal Pleno acordó continuar la discusión en la próxima sesión y que el asunto y los demás continúen en lista.

Siendo las catorce horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes dos de marzo próximo, a partir de las diez horas con treinta minutos, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.