

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE QUEJA 190/2009.

Disentimos del criterio mayoritario pues consideramos que el recurso debió declararse procedente y fundado. Para demostrar este aserto es necesario tener en cuenta que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al dictar resolución en el incidente de inejecución 40/2003, ordenó la apertura de un incidente innominado para el efecto de que el titular del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal recabara los datos y los medios de convicción que resultaran necesarios para determinar si en el caso existía o no imposibilidad jurídica o material para ejecutar el fallo constitucional o si con su ejecución se afectaría a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que obtendría la quejosa. La resolución que se emitió en el referido incidente de inejecución en lo que interesa dice:

“En función de lo analizado, por el momento no existen en el expediente relacionado con el presente incidente de inejecución, probanzas que puedan fundar de manera plena el dictado de una resolución en la que se decida si efectivamente existe impedimento para acatar la ejecutoria. . .En consecuencia, debido a que el cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público, y con el objeto de impedir la realización de

actos que lejos de lograr el pronto y eficaz cumplimiento del fallo protector, lo retarden o entorpezcan, esta Segunda Sala estima procedente devolver los autos del presente juicio de garantías al Juez Federal, a efecto de que:

I. Mediante un incidente innominado, permita a las partes interesadas que formulen los planteamientos correspondientes y ofrezcan las probanzas que crean convenientes para justificar sus aseveraciones;

II. Se cerciore, mediante la práctica de inspecciones oculares, el desahogo de pruebas periciales y con las diligencias que estime pertinentes, dando la intervención que legalmente corresponda a la parte quejosa y a las autoridades responsables o a los terceros interesados en el cumplimiento de la ejecutoria constitucional (en caso de que sean sujetos determinados específicamente según los informes de las autoridades responsables o de la parte quejosa), a fin de que aporten los elementos que consideren pertinentes, para resolver si efectivamente existe imposibilidad material o jurídica.

III. Dicte la resolución que legalmente corresponda tomando en consideración tanto los elementos que ya obran en autos del procedimiento de cumplimiento, así como del incidente de

inejecución de que se trata, a la par de los elementos que se recaben con motivo de la presente resolución y los argumentos tanto de las autoridades responsables como de las partes interesadas, para cumplir con los requisitos de exhaustividad, congruencia y protección del interés social que imperan en relación con el cumplimiento de las ejecutorias de amparo.”

Como se ve, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la tramitación de un incidente innominado con motivo de que no existían en el expediente las pruebas necesarias para formar convicción sobre si en la especie podía o no ejecutarse el fallo constitucional que se pronunció en el juicio de amparo 862/2000 y, en su caso, si debía decretarse el cumplimiento sustituto. Así, se dispuso que el juez federal debía recabar los informes y medios de convicción conducentes a efecto de estar en posibilidad de adoptar una determinación, la cual debía ser emitida por el propio juzgador federal.

Es importante apuntar aquí que la resolución que dictara el titular del mencionado juzgado de Distrito únicamente tendría efectos de una opinión jurídica pues no vincularía a este Alto Tribunal el cual, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, es la autoridad competente para determinar si procede o no decretar el cumplimiento sustituto. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis sustentada por este Tribunal Pleno visible en la página 14, del Tomo XVIII, correspondiente al mes de diciembre de dos mil tres, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

“INCUMPLIMIENTO INEXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. EL ANÁLISIS QUE REALICE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA AL RESPECTO A FIN DE APLICAR LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBE COMPRENDER, EXHAUSTIVAMENTE, LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA EJECUTORIA, ASÍ COMO LAS DECISIONES EMITIDAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que conforme al primer sistema establecido para sancionar el desacato a una ejecutoria de amparo, las facultades de este Alto Tribunal eran limitadas, pues bastaba que se comprobara el incumplimiento, o en su caso, la repetición del acto reclamado, para que de inmediato y sin mayor trámite procediera la separación de la autoridad de su cargo y se le consignara penalmente ante el Juez de Distrito; sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, dicho sistema fue superado, otorgándose a la Suprema Corte de Justicia la facultad exclusiva de evaluar si el incumplimiento a una ejecutoria de amparo es o no excusable, de lo cual dependerá que la autoridad responsable sea sancionada en aquellos términos. En ese sentido, es indudable que las decisiones emitidas por el Juez de Distrito o por el

Tribunal Colegiado de Circuito durante el procedimiento de ejecución del fallo protector, no necesariamente vinculan a este Máximo Tribunal de la República para determinar si se deben aplicar o no las medidas previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, pues es evidente que el análisis que éste emprenda para verificar si el incumplimiento es o no excusable debe abarcar, exhaustivamente, las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo, así como las decisiones emitidas durante el procedimiento de ejecución, a fin de precisar su verdadero sentido y alcance, así como las autoridades obligadas a su cumplimiento y la forma en que cada una de ellas debe participar para conseguirlo, pues sólo de esta manera se estará en aptitud de establecer si existe una razón válida que justifique el incumplimiento.”

También es conveniente mencionar que la apertura del incidente innominado en la fase de ejecución de sentencia tiene como consecuencia que se suspenda el trámite en el incidente de inejecución. Así, una vez resuelto el incidente innominado se reanudará la tramitación del incidente de inejecución en el cual, por ya contarse con los elementos necesarios, se podrá adoptar la determinación que en derecho corresponda en relación con la ejecución de la sentencia de garantías.

Ahora bien, la interlocutoria de cinco de diciembre de dos mil ocho, que pronunció el titular del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el incidente

innominado de que se trata, concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

“PRIMERO. No existe imposibilidad material para dar cumplimiento a la sentencia protectora.

SEGUNDO. No existe imposibilidad jurídica para dar cumplimiento a la sentencia protectora.

TERCERO. Con la ejecución del fallo protector no se afecta gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener la parte quejosa.

CUARTO. Con la ejecución del fallo protector no se afecta gravemente a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener la parte quejosa.

QUINTO. Con fundamento en el artículo 105 de la Ley de Amparo, requiérase al Jefe de Gobierno, Secretario de Gobierno, Secretario de Desarrollo Urbano y de Vivienda y el Oficial Mayor en su carácter de Presidente del Comité de Patrimonio Inmobiliario, todos del Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de VEINTICUATRO HORAS, contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la presente resolución, remitan las constancias con pleno valor probatorio con las que acredite haber cumplido la

sentencia de amparo en los términos del considerando último de la presente resolución.

SEXTO. Infórmese a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Incidente de Inejecución de Sentencia 40/2003, el dictado de la presente resolución.”

De la transcripción anterior se aprecia que el juez de Distrito, después de adoptar las determinaciones a que quedó vinculado con motivo de la resolución que pronunció la Segunda Sala en el incidente de inejecución de sentencia 40/2003 (si existía o no imposibilidad jurídica o material para cumplir con el fallo constitucional o si con la ejecución de éste se causarían a la sociedad y a terceros mayores perjuicios que los beneficios que obtendría la quejosa), requirió a las autoridades responsables para que en el plazo de veinticuatro horas demostraran haber cumplido el fallo constitucional, es decir, acreditaran haber devuelto a la quejosa las fracciones que fueron expropiadas del predio conocido como “El Encino”.

Como se ve, el titular del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, al dictar la interlocutoria impugnada, se excedió respecto de lo que la Segunda Sala de este Alto Tribunal le ordenó en la resolución que se emitió en el incidente de inejecución 40/2003. Esto es así, pues además de determinar -a modo de opinión jurídica- que no existía impedimento legal alguno para ejecutar el fallo constitucional, requirió a las autoridades responsables para que

en el término de veinticuatro horas demostraran haber cumplido la sentencia de garantías.

Ahora bien, el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo (que es el fundamento con el que la autoridad interpuso el recurso de queja en el que se actúa) dispone:

“Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

(. . .)

VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;”

De la disposición legal transcrita se aprecia, en la hipótesis que aquí interesa, que la procedencia del recurso de queja está condicionada a la satisfacción de los siguientes requisitos: a) que se trate de una resolución emitida después de fallado el juicio que

no admita el recurso de revisión; y, b) que la resolución cause daños y perjuicios que no puedan repararse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, los Ministros que suscribimos el presente voto consideramos que se actualizan los dos requisitos que condicionan la procedencia del recurso de queja. En efecto, la interlocutoria impugnada no puede ser combatida a través del recurso de revisión toda vez que no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 83 de la Ley de Amparo, pues no se trata del desechamiento de una demanda; de la interlocutoria emitida en el incidente de suspensión o en el de reposición de autos; de un auto de sobreseimiento o de la sentencia de amparo.

Por otra parte, la interlocutoria impugnada sí causa a la autoridad inconforme una afectación que no podrá ser reparada por este Alto Tribunal. Se afirma lo anterior, porque en dicha interlocutoria el juez de Distrito fue más allá de lo que la Segunda Sala le ordenó, pues no se constriñó a establecer que no existía impedimento jurídico o material alguno para ejecutar el fallo constitucional, sino que requirió a la autoridad responsable para que diera cumplimiento al fallo constitucional.

En relación con lo anterior, cabe plantear las siguientes cuestiones: si se considera que el recurso de queja es improcedente ¿de qué manera puede defenderse la autoridad de una orden emitida por un juez federal (que excede lo determinado por una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) consistente en que acredite en veinticuatro horas el cumplimiento

de la sentencia de amparo? ¿Es conveniente dejar inaudita a una parte ante una orden vinculatoria de un juez federal? ¿Es jurídicamente correcto dejar intocada una resolución de un juez federal que excede lo determinado por la Suprema Corte de Justicia?

Consideramos que en el caso el recurso es procedente porque el solo hecho de que un juez federal dicte una resolución que excede lo determinado por una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación causa una afectación, en tanto que el juez se arroga atribuciones que no le fueron conferidas. Además, en el caso la determinación en la que se excedió el juez de Distrito no es intrascendente, por el contrario, es de la mayor importancia pues consiste en un requerimiento de cumplimiento de una sentencia de amparo respecto de la que este Alto Tribunal no ha determinado en forma definitiva si debe o no ejecutarse en sus términos. En este orden de ideas, se considera que no resulta conveniente dejar intocada la parte de una resolución que sin ser definitiva es vinculatoria para una de las partes en el juicio de amparo.

Los señores Ministros que aprobaron por mayoría la resolución respecto de la que se formula el presente voto particular sostuvieron que la decisión del juez de requerir a las autoridades responsables el cumplimiento de una sentencia no es vinculatoria para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que ésta, al resolver el incidente de inejecución de sentencia, puede enmendar o incluso dejar sin efectos las determinaciones adoptadas tanto por el juez de Distrito como por el Tribunal Colegiado de Circuito, de modo que la interlocutoria

impugnada no genera afectación alguna.

Sobre el particular, debe decirse que es verdad que lo decidido por el juzgador federal no vincula a este Alto Tribunal. Sin embargo, tal decisión sí es obligatoria para las autoridades responsables que no pueden válidamente inobservar las determinaciones que adopta un juez de Distrito en un juicio de amparo en el que son partes. Siendo así, estimamos que el requerimiento de que se trata sí genera perjuicios a la autoridad responsable de manera que el recurso de queja previsto en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo es procedente.

Lo expuesto en el párrafo anterior se robustece si se considera que el incidente innominado suspende el trámite del incidente de inejecución que es la vía en la que este Alto Tribunal debe definir si es jurídicamente dable ejecutar la sentencia de amparo o si lo conveniente es decretar el cumplimiento sustituto. En este sentido, si el juzgador federal requiere a la autoridad responsable para que demuestre el cumplimiento del fallo protector antes de que se determine si debe o no ejecutarse la sentencia de amparo, es claro que se causa a dicha autoridad una afectación pues se le vincula a cumplir un fallo constitucional sin que exista la resolución definitiva por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, se le obliga a cumplir una sentencia respecto de la cual todavía no se determina de manera firme e irrevocable si debe o no ser acatada en sus términos, pues cabe la posibilidad (precisamente por eso se abrió el incidente innominado) de que se decrete el cumplimiento sustituto.

En apoyo a las consideraciones antes expuestas se invoca la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que se comparte, visible en la página 191, del Tomo XIII, correspondiente al mes de marzo de dos mil uno, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO. LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE INNOMINADO PARA RESOLVER SOBRE LA EXISTENCIA DE IMPEDIMENTOS PARA CUMPLIRLA, SUSPENDE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA LEY DE AMPARO. El segundo párrafo del artículo 359 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado a la Ley de Amparo, en términos de lo previsto en su artículo 2o., dispone que ponen obstáculo a la continuación del procedimiento los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar con la secuela en lo principal; en esta hipótesis se encuentra el incidente innominado que se tramita para resolver sobre la existencia de impedimentos para cumplir la ejecutoria, pues lo que se decida repercutirá trascendentalmente tanto en el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo ante el a quo, como en el incidente de inejecución de sentencia ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien sea, para insistir en el cumplimiento de la ejecutoria en términos de lo dispuesto en los artículos 104 y 105

de la ley de la materia y sancionar a la autoridad responsable con la separación del cargo y su consignación ante el Juez de Distrito para que sea juzgada por el desacato a la ejecutoria, en caso de que no existan los impedimentos alegados y se acredite que su planteamiento constituyó sólo un subterfugio de la autoridad para eludir el cumplimiento, o bien, para exonerarla de esas sanciones, ante la existencia de algún impedimento para acatar la ejecutoria que dejara sin materia el cumplimiento. Por ende, al tratarse de un incidente de previo y especial pronunciamiento, mientras no se decida en definitiva, los procedimientos de cumplimiento a la sentencia de amparo, ante los tribunales federales y el de inejecución de sentencia ante este Alto Tribunal deben suspenderse.”

En las relatadas circunstancias, se considera que el recurso de queja debió declararse procedente y fundado por cuanto a la parte de la resolución impugnada que excedió lo determinado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

MINISTRA

**OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ
CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS**

**VOTO DE MINORÍA EN RELACIÓN CON EL
RECURSO DE QUEJA 190/2009**

MINISTRO

SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

MINISTRO

ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES