

## RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Eréndira SALGADO LEDESMA\*

¿Por qué las autoridades administrativas desacatan las sentencias dictadas en el juicio de amparo, pese a la enorme —draconiana: afirman algunos— amenaza que pende sobre la cabeza del servidor público, autoridad responsable en el juicio de amparo: la destitución del puesto y su consignación ante el juez de distrito que corresponda por el delito de abuso de autoridad? Será la cuestión que me ocupará en esta ocasión; aunque posiblemente no aporte novedades sobre el tema que no sean ya del conocimiento general.

La Constitución mexicana prevé diversos medios de control en sede de los poderes constituidos para lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de las respectivas funciones públicas; limitar el poder dentro del ámbito preciso de las atribuciones conferidas por el Constituyente y restaurar la vigencia del texto constitucional cuando hubiere sido vulnerado por cualquiera de las potestades públicas. Dentro de ellos tenemos, según clasificación propuesta por el destacado jurista Diego Valadés en su obra *El control del poder*:<sup>1</sup> a) materiales y formales, b) unidireccionales y bidireccionales, c) organizativos y funcionales, d) preventivos y correctivos, d) perceptibles e imperceptibles, y e) constitucionales y paraconstitucionales.

Otros autores los clasifican atentos al cometido del ente estatal responsable de su tutela: controles de constitucionalidad por órganos político o judicial: legislativo, ejecutivo o administrativo y jurisdiccional.<sup>2</sup>

\* Doctora en derecho; catedrática de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM; coordinadora académica de derecho.

1 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 26.

2 El tema del control sobre la administración pública es abordado con acuciosidad por el doctor Daniel Márquez Gómez en su obra: *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002

Dentro de los de índole jurisdiccional destaca el juicio de amparo, cuya inserción data del *Acta de Reformas de 1847* a la Constitución de 1824. Su finalidad original fue controlar actos arbitrarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo del ámbito federal y locales en perjuicio de particulares. Luego se incorporó respecto de actos de los poderes judiciales de las entidades federativas. Posteriormente, posibilitó la defensa de los particulares contra actos arbitrarios del propio Poder Judicial de la Federación, bien de índole administrativa o incluso jurisdiccional cuando conoce de controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

En el siglo XX se insertan otros medios de control que tienen como finalidad preservar el ámbito de atribuciones de las respectivas potestades públicas: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Mención aparte merecen la facultad de investigación de la Suprema Corte ante violaciones graves de garantías individuales o del voto público que procede oficiosamente o a petición del Ejecutivo federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de gobernadores estatales y el juicio para la defensa de los derechos político-electorales que tiene como finalidad impugnar actos y resoluciones que vulneren el derecho de los ciudadanos a votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

De todos ellos, el instrumento asequible para accionarse por cualquier particular, con independencia de su nacionalidad, edad o condición jurídica, económica o social, es el juicio de amparo. Medio idóneo para la tutela de los derechos fundamentales del gobernado frente a la autoridad pública. Empero, su eficacia queda sujeta a varios presupuestos esenciales:

- Contar con acceso real al procedimiento.
- Dictado de una resolución oportuna.
- Garantía del cumplimiento de lo resuelto.

Así lo establece la legislación interna, la doctrina prevaleciente y algunos compromisos internacionales suscritos por México, como el *Pacto de San José* del 22 de noviembre de 1969, al que México se adhirió el 24 de marzo de 1984. En efecto, en la parte relativa a los deberes de los Estados y derechos protegidos, en el artículo 25 plasma el alcance de la protección judicial que se comprometen a garantizar los Estados suscriptores:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, *aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

Para su efectiva tutela, los Estados parte se comprometieron a garantizar el cumplimiento de toda decisión, en que se estime procedente el medio de defensa, por parte de las autoridades implicadas.

Sin embargo, para la generalidad son conocidas tanto la complejidad y especificidad del juicio protector de garantías mexicano, como las dificultades habidas en el cumplimiento de las resoluciones y sentencias que en ellos se pronuncian, lo que últimamente ha sido difundido hasta la saciedad por los medios de comunicación.

Con el decurso del tiempo, el amparo trocó su esencia de mecanismo tutelar de derechos fundamentales asequible a todo gobernado, hacia un lento y enredado instrumento al que pueden acceder más fácilmente quienes cuentan con recursos o conocimientos especializados que les permiten sortear las múltiples trampas procesales que obstaculizan su acceso y resguardo. Y, una vez que se obtiene un fallo favorable, el particular cuyos derechos fueron violentados, debe padecer otro *vía crucis* para conseguir su cumplimiento, aunque sea a destiempo. En esta disyuntiva ocupa un lugar destacado la administración pública.

La tardanza en el trámite del juicio se explica —más no se justifica— por la enorme cantidad de asuntos que diariamente ingresan a los tribunales de amparo. En el reporte estadístico del año 2004 que incorpora el Poder Judicial de la Federación en su informe anual de labores se indica que durante el ejercicio ingresaron a los juzgados competentes en materia de amparo 350,531 asuntos, que incrementaron los 55,463 pendientes de resolución del año anterior: un total de 405,994 juicios en trámite.<sup>3</sup> La suma de juicios de amparo contra actos arbitrarios y leyes inconstitucionales ocupan un 47.23% del total de casos sujetos al conocimiento del Poder Judicial. Sin embargo, no se cuenta con información referida al total de ellos concluidos mediante sentencia. Sólo se informa que se dictaron 27,012 más que en

3 Poder Judicial de la Federación, *Informe anual de labores 2004*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

el periodo anterior. Tampoco se tiene información sobre el porcentaje de sentencias cumplidas. Contar con esta información complementaria permitiría advertir otra problemática que impacta el servicio de justicia: el número de juicios que concluyen sin un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida, sino mediante resolución que lo sobresee, lo que también limita al acceso a la jurisdicción incorporada en el artículo 17 constitucional como garantía individual. Una resolución —no sentencia—, que sobresee el juicio, implica que los actos de la autoridad reclamados mantienen su fuerza imperativa y la cuestión de constitucionalidad, aun y cuando se aprecie violada de forma notoria y evidente, permanecerá sin definición.<sup>4</sup>

El efectivo control del poder público en un *Estado de derecho*,<sup>5</sup> necesariamente está referido a la imperiosa sumisión de las autoridades al ámbito de atribuciones conferido por el Constituyente. Tal sometimiento comprende dos postulados esenciales: el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder —interdicción de la arbitrariedad—, y por vía de consecuencia, pero no por ello menos importante, la obligación de restaurar el derecho lesionado. Y, en su caso, resarcir los daños causados por la actividad ilegal.<sup>6</sup> Sobre el tema se han logrado avances importantes. Incluso, en fecha reciente entraron en vigor reformas al título cuarto de la Constitución, pero, todavía quedan zonas de penumbra.

4 En sentido coincidente: Magaloni Kerpel, Ana Laura, “Decidir sin resolver”, *Cauces, Expresión de los Estudiantes de la Facultad de Derecho*, México, año I, núm. 3, julio-septiembre de 2002, p. 10.

5 El concepto ha sido utilizado hasta el hartazgo. En ocasiones, sin conocer su alcance. Implica la sujeción del poder público al imperio de la ley. Sus notas distintivas son: a) Constitución escrita y rígida: el texto constitucional debe prever mecanismos para su modificación o pérdida de vigencia; b) garantías fundamentales en favor de los particulares; c) principio de reserva legal: la afectación de las libertades y derechos de los gobernados será posible sólo en virtud de una ley general; d) jerarquía normativa: la norma será válida en la medida en que se crea conforme con la carta fundamental; e) retroactividad de la ley: la norma cobra vigencia desde su promulgación y no rige respecto de actos del pasado; f) legalidad en la actuación de la administración pública: la autoridad administrativa debe ceñirse a su ámbito estricto de atribuciones y ajustar sus actuación a las formalidades esenciales del procedimiento que prevé la carta fundamental, g) posibilidad de someter los actos de toda autoridad al arbitrio judicial, y h) independencia judicial: el juzgador debe resolver exento de presiones externas o incluso de ánimo que lo prejuzguen.

6 Cfr. Ruiz T., Samuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, [www.monografias.com/trabajos14/administracionpublica/administracion-publica.shtml](http://www.monografias.com/trabajos14/administracionpublica/administracion-publica.shtml).

La existencia del publicitado *Estado de derecho* también presupone el reconocimiento de que existen acciones moralmente indeseables de los agentes del poder que es necesario castigar. Por ello se afirma que un primer e impostergable paso para recuperar la moralidad en el poder político y ámbito administrativo es reducir los niveles de impunidad, garantizar el acceso a una justicia efectiva frente a los abusos del poder y la aplicación estricta de la ley para corregirlos.<sup>7</sup> Hace más de un cuarto de siglo, Mauro Cappelletti advertía que la aparición del *Estado administrativo* provocaba problemas graves. Dentro de los significativos destacaba: los abusos burocráticos, la amenaza de la tutela paternalista y la opresión autoritaria de los ciudadanos por un aparato administrativo omnipresente, aunque distante, y no orientado hacia el servicio público. De ahí sustentaba la importancia de las nuevas responsabilidades de los tribunales, enfocadas al control jurisdiccional de la acción administrativa y de las leyes, necesarias para someter al administrador “leviatán” y al legislador “mastodonte” y proteger a los ciudadanos y gran público de sus abusos, dejando atrás su función tradicional reguladora de conflictos entre ciudadanos privados.<sup>8</sup>

Si como señala la Ley de Amparo, el sobreseimiento en el juicio de amparo no prejuzga sobre la culpabilidad de la autoridad administrativa; ocurre de manera diversa tratándose del fallo favorable al quejoso. Determinar la inconstitucionalidad de los actos de aquélla presupone necesariamente la existencia de una actuación arbitraria, trasgresora de garantías individuales. Una de dos: la autoridad obró fuera de atribuciones, o bien, no respetó las formalidades que para todo acto autoritario previene la propia carta constitucional. Luego, si actuó de forma ilegal produciendo una colisión entre lo público y lo privado, se abusó del poder conferido, desviándose del fin primordial para el que éste se concibió y se concedió: en ese momento surge la responsabilidad en el servicio público.

Ningún sistema de responsabilidad estatal puede estimarse razonablemente suficiente si existe incertidumbre en la ejecución de las decisiones judiciales que establecen la arbitrariedad de la actuación de sus agentes. La prestación del servicio de justicia tampoco será efectiva si el mandato contenido en las sentencias no se cumple, o ello ocurre a destiempo.

7 González Compeán, Miguel, “La ética, la administración pública y los partidos políticos”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, t. LI, núm. 236, 2001, pp. 157-159.

8 *Cfr.* Cappelletti, Mauro, “Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional”, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, trad. de Luis Aguiar de Luque y María Gracia Rubio de Casas, México, UNAM, 1987, pp. 314-316.

Los tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De tal forma que a través de la ejecución de la sentencia se concrete el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Éste comprende, no sólo la facultad de exigir y obtener un fallo que decida si la pretensión está o no fundada, sino, además, que lo que en él se resuelve se lleve a cabo: con, sin o contra la voluntad del obligado. De no ser así, el medio de control previsto por el Constituyente se torna ineficaz.

La inejecución o desacato de las sentencias de amparo y la causas que lo motivan resulta un tema poco explorado, pese a que impacta directamente en la eficacia del sistema de justicia mexicano, en un ámbito tan sensible como el que tiene por finalidad acotar actuaciones arbitrarias de las autoridades de la administración pública, las que, dadas sus facultades e interacción con los administrados en la prestación de los servicios públicos necesarios, son las que más frecuentemente pueden colisionar los intereses de aquellos e incidir en detrimento de su esfera jurídica.

Por ello resulta sumamente grave que, sobre una violación, eventualmente deban sumarse otras en perjuicio del particular, como es el caso del incumplimiento de las sentencias dictadas por los juzgadores de amparo. ¿De qué tamaño es el problema? Es una pregunta que no puede responderse de manera exacta. Cuando se ha solicitado información sobre el tema, el Poder Judicial reporta que no tiene el concentrado de todos los órganos jurisdiccionales del país, porque es cometido de aquellos verificar el cumplimiento de sus mandatos. Cada uno deberá informar su propia numeralia. De esta forma se atendió la consulta que la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática formuló a la presidencia de la Suprema Corte en uno de los tantos cuestionamientos referidos al predio “El Encino”.

Otras preguntas que pueden formularse bordan la frontera de la responsabilidad estatal. ¿Por que se sostiene que el juicio de amparo concluye con el dictado de la sentencia? Si es incuestionable que culmina cuando la autoridad responsable acata cabalmente los términos de lo resuelto. ¿A quién corresponde que las sentencias se cumplan? ¿Compete al Judicial en términos de la Constitución y la Ley de Amparo? O sólo le corresponde insistir a la autoridad administrativa o superiores jerárquicos hasta llegar indefectiblemente al titular del Ejecutivo para lograr su cumplimiento.

Se ha estimado que se trata de una responsabilidad conjunta. Compromiso ineludible que deben asumir los tribunales de amparo y las autori-

dades responsables. Por ello, resulta pertinente comentar la orientación del Defensor del Pueblo de Costa Rica. Advierte que el servicio de justicia es una tarea de tanta trascendencia para el entramado social que no puede dejarse sólo bajo responsabilidad de uno solo de los poderes del Estado.<sup>9</sup>

Dada la trascendencia de los bienes afectados, la Constitución mexicana prevé un procedimiento de excepción respecto de sentencias desacatadas, el cual quebranta el paradigma que atribuye al Ministerio Público el monopolio en la investigación de los delitos. Su artículo 107, base XVI, establece un procedimiento confuso y cuestionado incluso por algunos miembros del propio poder para sancionar dicha desobediencia.<sup>10</sup> Éste concluye con la separación del cargo de la autoridad omisa y su consignación ante un juez de distrito para que la juzgue por el delito de abuso de autoridad. Pero, esta determinación, ¿en qué favorece al particular que ha sufrido la afectación de sus garantías individuales, en ocasiones con resultados patrimoniales? ¿Qué ocurre con el restablecimiento de la garantía? ¿O tales derechos fundamentales son letra muerta? ¿La Constitución, realmente sentó las bases necesarias para establecer mecanismos suficientes para lograr la finalidad última del medio de control, la prevalencia de la supremacía constitucional, y, consecuentemente, la eficaz restitución al gobernado de las garantías vulneradas por el acto autoritario que las contrarió? Considero que no, que los mismos deben perfeccionarse y ubicarse en sede tanto Judicial como del Ejecutivo: ésa es mi propuesta.

Sobre el tema, resulta conveniente contar un poco de historia. En la experiencia del propio poder se ha advertido que las anteriores integraciones del máximo tribunal del país dejaron “un poquito olvidados” los asuntos relacionados con incidentes de inexecución de sentencia, inconformidades y denuncias de repetición del acto reclamado. También han avalado que, en muchas ocasiones, no se cumple con el fallo protector, más por desconocimiento del servidor público que por falta de voluntad.

Sobre este punto destaca la aseveración que afirma:

9 “Informe anual de la Defensoría de los Habitantes 1998-1999”, *Revista Latinoamericana de Derecho Médico y Medicina Legal*, Costa Rica, 2000, pp. 37-39.

10 Sobre el tema han publicado artículos: Orellana Wiarco, Octavio Alberto, “La inexecución de la sentencia de amparo. Destitución y consignación de la autoridad responsable” (dos partes); y Carranco Zúñiga Joel, en *Revista Lex, Difusión y Análisis Jurídico*, 3a. época, año I, agosto y septiembre de 1995.

Las autoridades responsables no cumplen, no porque esa sea su voluntad (o la falta de ella), sino porque en realidad desconocen con exactitud la manera de acatar en sus términos el fallo protector. Sobre todo, cuando se trata de autoridades administrativas que, por lo regular, no son doctas en materia de amparo.<sup>11</sup>

La afirmación fue asentada en un manual elaborado por la Corte en la gestión administrativa previa con la finalidad de crear una cultura jurídica, relacionada con la ejecución de los fallos, en los órganos jurisdiccionales encargados de resolver asuntos en materia de amparo y lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias. Reconocimiento que destaca por convincente.

A través del estudio de los múltiples asuntos pendientes de ejecución se advirtió que un alto porcentaje (sin determinarlo) de las sentencias protectoras no son claras ni precisas. Y, en ocasiones, son incongruentes, porque no establecen con nitidez los actos que las autoridades administrativas deben realizar para cumplimentarlas y la medida en que cada una debe participar con tal finalidad.

Como problemas atribuibles a los órganos jurisdiccionales para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo se establecieron, entre otros:

- Falta de precisión en los efectos del fallo protector.
- Incongruencia en las sentencias de amparo entre las consideraciones de derecho y los efectos de la concesión del fallo.
- Desconocimiento del procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.
- Fallas de control de la mesa encargada del cumplimiento de las sentencias de amparo que ocasiona que los requerimientos a la autoridad omisa se realicen de manera espaciada y sin orden.
- Falta de interés de los titulares para ejecutar sus propias resoluciones.
- Inexistencia de estadística oficial que controle el número de sentencias que no se han cumplido.
- Delegación de la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las sentencias en el personal de apoyo.

<sup>11</sup> *Manual para el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 23.

El reconocimiento anterior —un acto de rectitud institucional y auto-crítica—, generó dentro del alto tribunal la instauración de una unidad especializada de gestión y dictamen de cumplimiento de sentencias, así como el dictado de jurisprudencia firme. Empero, la unidad fue desintegrada y la jurisprudencia destaca por su complejidad:<sup>12</sup> contiene catorce pasos con hasta cuatro presupuestos cada uno, los que se remiten mutuamente cual juego de serpientes y escaleras.

En el manual también se afirma que los propios tribunales que conocen del juicio constitucional son los encargados de hacer cumplir las ejecutorias de garantías, no la Suprema Corte, y sólo por excepción ésta. Como colofón se refiere que la unidad precitada ha desarrollado una ardua labor para que se cumplan los fallos pendientes de ejecución. En ello ha invertido “muchas horas de labor intelectual para desentrañar el contenido y alcance de los fallos constitucionales dictados por los juzgados y tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación”. Ante afirmación de parte, relevo de prueba.

Efectivamente, aquella atribución le fue conferida a la Suprema Corte cuando ésta sustanciaba los juicios de amparo en revisión y el amparo directo ante sentencias definitivas de los tribunales de las entidades federativas. Considero que la misma debe reorientarse hoy día en que ha trocado su esencia hacia un tribunal constitucional, abandonando el conocimiento del juicio de amparo como su facultad natural y primigenia, salvo cuando ejerce la facultad de atracción ante casos de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional. Así lo ha entendido el máximo tribunal, porque, mediante Acuerdo General del Pleno, ha delegado hacia los tribunales colegiados de circuito la sustanciación del procedimiento de inexecución de sentencias, reservándose la determinación de la destitución de la autoridad y su consignación ante el juez competente para su juzgamiento. Y, en los caso de desacato a una suspensión, turnando el expediente al Ministerio Público de la Federación para que determine si ejerce o no acción penal.

Hasta ahora, se pueden recapitular ciertos problemas del presente análisis. Algunos inciden sobre la actuación o falta de actuación de la autoridad responsable. Otros, sobre la atribución de la autoridad jurisdiccional. Pero, todos repercuten sobre el gobernado a quien se le han violentado sus garantías por parte de la autoridad estatal:

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, t. II, tesis P. LXIV/95, octubre de 1995, p. 160.

- a) Dictado de sentencias imprecisas, incongruentes o confusas.
- b) Limitaciones y tecnicismos de la ley reglamentaria que restringen a los tribunales federales para exigir el debido cumplimiento de sus fallos.
- c) Un procedimiento para lograr la ejecución de las sentencias que, además de complejo, presenta contradicciones evidentes entre la Constitución y la ley reglamentaria (artículo 107 constitucional y 108 y 208 de la Ley de Amparo). Se sostiene que incluso pudiera violentar lo dispuesto en el artículo 14 constitucional de castigarse una conducta supuestamente delictiva sin existir la sanción determinada: *nulla poena sine lege*, debido a que la ley reglamentaria remite al Código Penal Federal para tales efectos, y el artículo que codifica el delito de abuso de autoridad no contiene ni regula la conducta específica de desacato de sentencia.
- d) Un mecanismo de control tan severo, cuya utilización se ha ponderado a fin de no propiciar conflictos entre poderes, como lo demuestran las escasas ocasiones en la historia en que ha sido empleado, preferentemente contra funcionarios menores.

Complementariamente a los inconvenientes detectados, deben añadirse otros presupuestos que no se pueden soslayar. Uno de ellos es el hecho de que algunos funcionarios públicos tengan la inusitada pretensión de calificar por sí mismos las resoluciones judiciales para eludir abiertamente su cumplimiento cuando las consideran injustas. Hace poco más de cincuenta años, una situación de este tipo obligó al entonces juez de distrito Ignacio Burgoa a presentar denuncia penal contra altos servidores públicos, entre ellos el secretario de Comunicaciones. Ante la inacción de la Procuraduría General de la República, a los pocos días de presentada la denuncia respectiva, el juez renunció al encargo judicial, ante la dificultad de preservar la dignidad del juicio de amparo. En fecha actual, pese a no cumplirse con sus determinaciones, no pasa nada, salvo la publicación de una ingeniosa esquila que participó la muerte de la institución jurídica más valiosa y original de la historia de México: el juicio de amparo, aparecida en el periódico *Reforma*, el 15 de mayo del año en curso. La historia vuelve a repetirse, aunque ahora, siguiendo lógica similar a la de hace medio siglo, tendrían que renunciar dos magistrados de circuito, al menos.

En otras ocasiones, aun ante el deseo del servidor público de cumplir de forma atingente el fallo protector, en los casos en que la sentencia re-

sulte clara y precisa, deben enfrentarse otros imponderables, como la dificultad de concretar la decisión jurisdiccional por la probable afectación que pueda sufrir el interés social, en mayor medida que el beneficio que pudiera obtenerse con su cumplimiento; es decir, la prevalencia del interés público sobre el interés particular. Para ello se incorporó la aptitud de la Suprema Corte de autorizar un cumplimiento sustituto en numerario, pero, ¿y la disponibilidad presupuestal?; ésa tampoco es infrecuente. Lo hemos advertido tratándose de expropiaciones fallidas donde deben cubrirse indemnizaciones millonarias por parte de la autoridad administrativa, debido al valor actualizado de la propiedad con el paso del tiempo. Sin embargo, para cristalizar esta posibilidad resulta necesario reformar la ley para que se incorpore el procedimiento a seguir. Después de varios años de reformada la Constitución, la Ley de Amparo no incluye dicha reglamentación.

El procedimiento que se contempla para el logro de tales fines debe actualizarse. Se propone reglamentar el procedimiento de forma detallada. Algunos estudiosos del foro proponen la emisión de una ley que regule la ejecución de las sentencias.<sup>13</sup> Otros, que se suprima la medida sancionatoria extrema contenida en la Constitución para el desacato, dado que su severidad inhibe su aplicación.

Los puntos críticos que en lo personal advierto son los siguientes:

- a) El cumplimiento del fallo protector debe ejecutarse en 24 horas, término que peca de exiguo, y solo debería fijarse a las autoridades cuyos actos necesarios para el restablecimiento de la garantía al estado que guardaba antes de darse la violación fueran susceptibles de cumplirse en ese breve espacio; como es el caso de la restitución de la libertad o la incomunicación del quejoso. La autoridad judicial debe estimar un término prudente para el cumplimiento de fallos de otra naturaleza, dentro de parámetros reales. Para qué conceder un término que de antemano se sabe imposible de cumplir. Con ello se propicia la cultura de la simulación. Tú haces como que me exiges el cumplimiento. Yo, como que tengo interés en acatar la resolución, pero no puedo. Y ambos contentos.
- b) Imposibilidad del juzgador para imponer medidas de apremio a la autoridad administrativa ante el incumplimiento del fallo protector

13 Bucio Estrada, Rodolfo, *La ejecución de sentencias civiles en México*, México, Porrúa, 2005.

dentro del término fijado. Tener tal aptitud impactaría donde más duele, en el bolsillo del servidor público omiso. En la actualidad, algunos juzgadores han determinado —sin éxito— la imposición de multas aplicando supletoriamente el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, pero las mismas han sido impugnadas por las autoridades, con resultados favorables, con sustento en una jurisprudencia que dispone que no ha lugar aplicar supletoriamente el artículo 59 del Código, porque dicha supletoriedad es factible ante omisiones de la ley reglamentaria, y, sobre este punto, la Ley de Amparo dispone un procedimiento específico para lograr el cumplimiento del fallo protector, dentro del cual no se contempla la imposición de sanciones pecuniarias.

- c) Falta de precisión de los efectos del fallo dentro del apartado de resolutivos de la sentencia. En la actualidad el juzgador suele remitirse a lo argumentado en la parte considerativa, lo que en muchas ocasiones peca de ambigüedad.
- d) Oscuridad en la sanción susceptible de imponerse a la autoridad responsable por el desacato de la sentencia de amparo. En efecto, ante la remisión que efectúa la Ley de Amparo al Código Penal Federal, quedan dudas sobre la sanción que se impondrá al reo por una conducta que no está claramente tipificada como delito, salvo que se sostenga que aquélla prevé uno especial, cuya sanción se impondrá acorde al delito de abuso de autoridad. Empero, cabe observar que el numeral 215 que prevé dicho delito prevé dos penalidades según se trate de diversas conductas típicas. Por tanto, si no es factible determinar acorde con cual de ellas se sancionará al infractor, tendría que absolverse al reo, en aplicación de los principios generales de derecho *nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege*.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Artículo 107...*

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable... tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y *consignada al Juez de Distrito que corresponda...*

*Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Artículo 208.* Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable... tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada 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 aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.*

### *Código Penal Federal*

#### *Abuso de autoridad*

*Artículo 215.* *Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes...*

*Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.*

*Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*

En la tesis de jurisprudencia por contradicción 1a./J. 46/97,<sup>14</sup> pronunciada por la Primera Sala, el alto tribunal pretendió resolver una cuestión similar en torno a la existencia o no de sanción para el delito de desobediencia a un auto de suspensión dictado en un juicio de amparo, estableciendo que la aplicación de la disposición del Código Penal no violaría la garantía de exacta aplicación de la ley, ya que los principios en que descansa se refieren a que no puede imponerse una pena para un hecho que no esté tipificado en la ley como delito; y, en este caso, sí existe la conducta típica en la Ley de Amparo. Sin embargo, estimo que no resulta muy convincente la conclusión a la que se arriba. En la hipótesis que nos ocupa, el artículo 208 de la Ley de Amparo describe el delito (delito especial), en tanto el artículo 215 del Código en sus párrafos penúltimo y último, en términos de la remisión, impone la sanción que ha de aplicarse a la conducta tipificada. Pero, dichos párrafos refieren diversas conductas típicas, sin que se sepa conforme a cuál de ellas se impondrá la pena.

14 *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VI, diciembre de 1997, p. 217.

Las dudas prevalecen, más ahora que la Procuraduría General de la República, en un caso de violación a la suspensión en un juicio de amparo, conducta sancionable de forma análoga al desacato, decidió no ejercitar acción penal, por estimar que la conducta típica carece de sanción, aun y cuando resulta evidente que no le corresponde la interpretación normativa de última instancia, mucho menos la de la carta fundamental.

Si bien la determinación del desacato y la imposición de la pena resultante correspondan a la autoridad judicial, el servidor público ha infringido doblemente las obligaciones que le impone el cargo, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, sin que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)<sup>15</sup> contemple tal conducta como irregular. Aunque bien podría enmarcarse en su artículo 8, fracción I, que establece como obligación de todo servidor público cumplir el servicio que se le ha encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión. Pese a ello, la responsabilidad administrativa hasta ahora se ha orientado más hacia la salvaguardia de los intereses del propio Estado, y no frente a sus deberes con el administrado.

Cuando en la ejecutoria quede debidamente probada la actuación arbitraria del agente gubernamental, éste debe sancionarse en las diferentes vías que el sistema de responsabilidades público contempla, acorde con lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución; dentro de ellas la administrativa. Y, llegado el caso, el Estado debe asumir la responsabilidad patrimonial correspondiente. La idea, más que pretender sustituir a los órganos y procedimientos de control existentes, pretende complementarlos. Si la sentencia no puede ejecutarse —como afirma el abogado venezolano Samuel S. Ruiz—, se pierde el efecto profiláctico o de perfeccionamiento del Estado de derecho, pues no se tendrá oportunidad de que la administración pública mejore en su gestión y cesen las faltas en que ocasionalmente incurre.

Si se pretende un servicio civil de carrera profesional, no solo garantizar la estabilidad de los partidarios del grupo en el poder ante vaivenes políticos, ciertas conductas de los servidores públicos no deben solaparse. Se requieren decisiones más eficaces que la anodina redacción de un código de ética con reglas que orienten la actuación de los servidores públicos frente a los administrados, como proyecta la LFRASP en su artículo 49. Pese a lo evolucionado, el sistema de responsabilidades en México, sigue incompleto.

15 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2004.