

INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO
SUSTITUTO: 4/2022
DERIVADO DEL JUICIO DE
AMPARO INDIRECTO: 666/2010
QUEJOSO: *****

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y
JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos	
1.	Dotación de tierras a un ejido. El 27/11/1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución sobre dotación de ejido. Se concedió como dotación definitiva de ejido una superficie de quince mil cinco hectáreas.
2.	Otorgamiento de concesión de un derecho de vía. El 11/07/1995 el gobernador de Baja California emitió un acuerdo por el que otorgó una concesión de determinada fracción de terreno, en favor de un fideicomiso para la construcción y administración de un proyecto turístico. Tal acuerdo se publicó en el periódico oficial de la entidad el 15/09/1995
3.	Demanda de amparo. El 17/08/2010, al considerar que el área concesionada afectó la superficie materia de dotación agraria, un ejido promovió una demanda de amparo indirecto en contra del acuerdo de concesión publicado el 15/09/1995 en el periódico oficial del Estado de Baja California. 3.1 Efectos del amparo. Seguido el procedimiento, el dieciséis de agosto de dos mil once se otorgó el amparo para el efecto de que el gobernador dejara sin efectos el acuerdo reclamado y restituyera al ejido los derechos de posesión de la fracción de terreno afectada.
4.	Recurso de revisión y determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Las autoridades señaladas como responsables y el fideicomiso al que se le otorgó la concesión interpusieron sendos recursos de revisión de los que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, bajo el número de expediente 50/2012, y en la sesión correspondiente al 24/08/2012, confirmó la sentencia en la que se concedió el amparo al ejido.
5.	Respecto de la fase procesal de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, destacan las actuaciones siguientes. El 03/09/2012 el juzgador federal requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo al gobernador del Estado de Baja California.
6.	El gobernador dejó sin efectos el acuerdo reclamado. Después de varios requerimientos, el gobernador de Baja California demostró que <u>dejó sin efectos el acto reclamado</u> consistente en el acuerdo de 11/07/1995, publicado el

- 15/09/1995 mediante el cual, el gobernador otorgó la concesión de los derechos de vía en afectación a la superficie del terreno ejidal.
7. **Primer incidente de inejecución.** En razón de que el gobernador sólo acreditó que dejó sin efectos el acuerdo reclamado, pero no demostró que se restituyó el predio afectado, el 16/11/2012, el juzgador federal ordenó la remisión de los autos al tribunal colegiado para la tramitación del incidente de inejecución del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 11/2012, en la sesión correspondiente al 14/03/2013 lo declaró infundado porque apreció que el gobernador tenía la intención de cumplir la ejecutoria.
8. **Vinculación a las autoridades municipales.** Mediante el proveído de 29/04/2013 el juzgador federal recibió el oficio mediante el que el gobernador del estado manifestó que no tenía la posesión material del inmueble a restituir y la entrega debía requerirse al fideicomiso al que se le concesionó. En el mismo proveído, el juez vinculó al presidente municipal y al secretario del ayuntamiento, ambos de Ensenada, Baja California, a quienes requirió que realizaran la entrega material del predio afectado.
9. **Integración del fideicomiso para la construcción y administración del fideicomiso.** Se vinculó al ayuntamiento de Ensenada como autoridad involucrada con el cumplimiento de la sentencia de amparo, debido a la forma en que se integra el fideicomiso al que se le otorgó la concesión para la explotación del terreno afectado.
- 9.1 Inicialmente, en 1994, la parte fideicomitente se integró por el gobierno del Estado de Baja California y el ayuntamiento de Ensenada, como fiduciario el *********, y como fideicomisarios la Secretaría de Turismo del gobierno federal y el gobierno del estado. Luego, 2007, mediante un convenio modificatorio se excluyó a la Secretaría de Turismo del gobierno federal, de forma que el ayuntamiento de Ensenada quedó como fideicomitente y el gobierno del estado como fideicomitente y único fideicomisario. Para la conducción del fideicomiso se integró un comité técnico entre el gobierno del estado y el ayuntamiento.
10. **Solicitud y desechamiento de incidente innominado de imposibilidad para cumplir la sentencia de amparo.** El 19/08/2014 las autoridades municipales promovieron un incidente innominado, a fin de que el juez declarara la imposibilidad de cumplir la sentencia de amparo porque se ocasionaría una mayor afectación en proporción a los terceros y a la sociedad, que los beneficios económicos que pudiera obtener el ejido. Tal petición fue desechada por el juez en el proveído del 01/09/2014.
11. **Segundo incidente de inejecución.** El 18/11/2014 el juzgador federal ordenó la remisión de los autos al tribunal colegiado para la tramitación del incidente de inejecución del que, bajo el número de expediente 7/2014, conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que mediante acuerdo de 09/12/2014, el magistrado presidente de ese tribunal lo desechó.
12. **Recurso de queja en contra del desechamiento del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Al encontrarse inconforme con el desechamiento del incidente innominado, las autoridades municipales interpusieron un recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo

- el número de expediente 284/2014, en la sesión correspondiente al 10/02/2014 lo resolvió fundado para el efecto de que el juzgador federal tramitara la incidencia planteada.
13. **Tramitación y primera resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** En observancia a lo determinado por el tribunal colegiado en torno a que debía tramitarse el incidente planteado por las autoridades municipales, una vez agotada la respectiva secuela procesal, el 03/06/2016, el juez declaró infundado el incidente.
14. **Recurso de queja en contra de la primera resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Las autoridades municipales interpusieron un recurso de queja en contra de la resolución que declaró infundado el incidente tramitado. De tal recurso correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 104/2016, en la sesión correspondiente al 02/12/2016 lo declaró fundado para el efecto de que el juez repusiera el procedimiento, se pronunciara de nueva cuenta en torno a las pruebas ofrecidas y continuara con la tramitación incidental correspondiente.
15. **Segunda resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Seguido el trámite correspondiente, el 21/06/21, el Juez de Distrito declaró fundado el incidente y estableció que de cumplirse materialmente con la sentencia de amparo, se afectaría gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el ejido quejoso.
16. **Recurso de queja en contra de la determinación que declaró fundado el incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** El ejido interpuso un recurso de queja en contra de la resolución del 21/06/2021 en la que el Juez de Distrito declaró que de cumplirse materialmente con la sentencia de amparo se afectaría gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el quejoso. El conocimiento de tal recurso le correspondió al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto de Circuito, que bajo el número de expediente 146/2021, en la sesión correspondiente al 02/02/2022 lo declaró infundado.
17. **Remisión del asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En el auto de 09/05/2022, el Juez de Distrito consideró procedente la remisión del asunto a este alto tribunal para que, de considerarse procedente, se pronunciara respecto de la procedencia del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.
18. **Trámite del incidente de cumplimiento sustituto ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante el acuerdo de 17/05/2022, el Ministro Presidente admitió el incidente cumplimiento sustituto bajo el número 4/2022 y ordenó su turno a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración de proyecto de resolución.
19. **Alegatos del ejido.** Mediante el escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 01/07/2022 y 22/08/2022 el ejido compareció a formular alegatos en el sentido de oponerse a que se declare procedente el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

Síntesis del proyecto
<p>Después de describir la secuela procesal del asunto, el estudio se realiza a partir de dos apartados: A. Marco jurídico del incidente de cumplimiento sustituto, y B. Análisis del caso concreto.</p> <p>En el primer apartado se establecen las bases jurídicas para el estudio de la problemática jurídica del incidente de cumplimiento sustituto.</p> <p>En el segundo apartado se explican las razones por las que efectivamente existe imposibilidad para cumplirse la sentencia de amparo en el aspecto de la restitución de las tierras ejidales, pues se construyó una carretera estatal y un centro turístico de relevancia en el municipio de Ensenada, Baja California, de forma que la ejecución material del fallo protector afectaría en mayor medida a la sociedad que el beneficio que podría obtener el ejido quejoso.</p> <p>Esto es, de restituirse el terreno, se extinguiría una vialidad pública, un andador y desarrollo turístico vinculado con la observación de un fenómeno natural de gran interés en la zona y con ello, se afectaría, principalmente, a las personas cuya actividad económica está vinculada con el turismo en el lugar, pero además, en general, a la colectividad de los habitantes del municipio de Ensenada, del Estado de Baja California, e incluso las personas en general que deseen conocer o visitar el atractivo natural, en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el ejido.</p> <p>No se actualiza un obstáculo para arribar a la convicción de que procede el cumplimiento sustituto el solo hecho de que quien instara el incidente de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo fueran las autoridades municipales y no el gobierno del Estado de Baja California.</p> <p>En efecto, no debe perderse de vista que el gobernador fue quien emitió el acto reclamado, consistente en el acuerdo de otorgamiento de concesión de una porción de terreno en favor de un fideicomiso en el que el ayuntamiento de Ensenada es fideicomitente y el gobierno del estado fideicomitente y fideicomisario, esto es, el beneficiario en términos del contrato de fideicomiso. Sin embargo, esa cuestión no excluye que cualquiera otra autoridad con injerencia en el cumplimiento, como en el caso, el ayuntamiento de Ensenada, por integrar el fideicomiso y su comité técnico, instara el incidente de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo. Lo relevante es que la ejecutoria protectora sea cumplida, de un modo o de otro y precisamente, el que el asunto se remita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver en definitiva sobre la procedencia del cumplimiento sustituto es lo que dota de certeza a las partes en el juicio de amparo.</p> <p>Las condiciones del caso permiten que el cumplimiento de la sentencia de amparo se sustituya mediante el pago del importe del valor comercial que tenía la superficie de terreno afectada en agravio del ejido, al momento en que se materializó el acto de desposesión por las autoridades responsables, más el correspondiente factor de actualización.</p>

INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO 4/2022

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	ANTECEDENTES TRÁMITE Y	Se narran los orígenes de la problemática jurídica y la secuela procesal del asunto	2-10
II	CONSIDERANDO 1. Competencia	Se establece que el asunto se rige por la Ley de Amparo abrogada y el Tribunal Pleno es competente para resolver el incidente de cumplimiento sustituto	10-12
	CONSIDERANDO 2. Procedencia	Se explica que debido a que se desahogó el trámite incidental en el que se resolvió que existe imposibilidad para cumplir la sentencia de amparo, lo que corresponde es que esta Suprema Corte se pronuncie en torno al cumplimiento sustituto	11-12
	CONSIDERANDO 3. Estudio A. Marco jurídico del incidente de cumplimiento sustituto B. Análisis del caso concreto.	A. En el primer apartado se establecen las bases jurídicas para el estudio de la problemática jurídica del incidente de cumplimiento sustituto.	12-21
		B. En el segundo apartado se explican las razones por las que efectivamente existe imposibilidad para cumplirse la sentencia de amparo en el aspecto de la restitución de las tierras ejidales, pues se construyó una carretera estatal y un centro turístico de relevancia en el municipio de Ensenada, Baja California, de forma que la ejecución material del fallo protector afectaría en mayor medida a la sociedad que el beneficio que podría obtener el ejido quejoso. Se resuelve las condiciones del caso permiten que el cumplimiento de la sentencia de amparo se sustituya mediante el pago del importe del valor comercial que tenía la superficie de terreno afectada en agravio del ejido, al momento en que se materializó el acto de desposesión por las autoridades responsables, más el correspondiente factor de actualización.	21-31
	RESOLUTIVOS	PRIMERO. Es procedente el cumplimiento sustituto de la ejecutoria dictada el dieciséis de agosto de dos mil once en el juicio de amparo indirecto 666/2010 del índice del actualmente denominado Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada. SEGUNDO. Remítanse los autos de dicho juicio de amparo al juzgado de origen para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la presente resolución.	31

**INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO
SUSTITUTO: 4/2022**

**DERIVADO DEL JUICIO DE
AMPARO INDIRECTO: 666/2010**

QUEJOSO: *****

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y
JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **ocho de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve el **incidente de cumplimiento sustituto 4/2022**, derivado del juicio de amparo indirecto 666/2010 del índice del actualmente denominado Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada.

El problema jurídico que este Tribunal Pleno debe resolver consiste en determinar si se actualiza el supuesto que amerite declarar procedente el cumplimiento sustituto ante la imposibilidad de cumplir con la sentencia de amparo dictada en el expediente aludido.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Antecedentes que dieron lugar a la demanda de amparo.** Del análisis de las constancias que integran el juicio de amparo, cuya sentencia se encuentra en fase de cumplimiento, se advierte que el veintiséis de noviembre de mil novecientos setenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución sobre dotación de ejido, solicitada por vecinos del poblado *****, del municipio de Ensenada, Baja California. Se concedió como dotación definitiva de ejido una superficie de quince mil cinco hectáreas.
2. El once de julio de mil novecientos noventa y cinco, el gobernador de Baja California emitió un acuerdo por el que otorgó “la concesión de los derechos de vía de la carretera estatal que conduce a la población denominada Maneadero, hacia la zona turística conocida como ‘*****’, en favor del fideicomiso para la construcción y administración del proyecto de ‘*****’ en el municipio de Ensenada, Baja California, con una superficie de ***** m2”. Tal determinación se publicó en el periódico oficial de la entidad el quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.
3. **Presentación de la demanda de amparo.** Por medio del escrito presentado en la oficina de correspondencia común de los juzgados de distrito, con residencia en Ensenada, Baja California, el diecisiete de agosto de dos mil diez, el *****, promovió una demanda de amparo indirecto en contra del gobernador, del secretario general de gobierno y del secretario de infraestructura y desarrollo urbano, todos del Estado de Baja California, a quienes les reclamó, en el ámbito de sus competencias, la promulgación, publicación, ejecución y cumplimiento del acuerdo de concesión publicado el quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco en el periódico oficial del Estado de Baja California.

4. **Trámite de la demanda de amparo.** El conocimiento de la demanda de amparo, por cuestión de turno, le correspondió al entonces denominado Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada, Baja California, que mediante el acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil diez la admitió bajo el número 666/2010.
5. **Sentencia en el juicio de amparo indirecto y efectos.** Seguidos los trámites del juicio de amparo, se remitió para su resolución al Juzgado Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán de Rosales, Sinaloa, que mediante la sentencia dictada el dieciséis de agosto de dos mil once otorgó el amparo al ***** para los efectos siguientes:

“En el presente caso, el efecto de la protección federal será restituir al impetrante en el goce de su garantía individual violada, para lo cual la autoridad responsable Gobernador Constitucional de Baja California, deberá:

- 1) Dejar insubsistente el acuerdo reclamado de once de julio de mil novecientos noventa y cinco, publicado el quince de septiembre del mismo año, mediante el cual otorgó la concesión de los derechos de vía de la carretera estatal que conduce de la población de Maneadero hacia la zona turística conocida como ‘*****’ a favor del Fideicomiso para la Construcción y Administración del Proyecto de *****, en el Municipio de Ensenada, Baja California, en la superficie de ***** metros cuadrados propiedad del ejido quejoso.
- 2) Restituir al ejido quejoso a través de todos los medios legales, en los derechos de posesión y disfrute de la fracción de terreno antes precisada.
- 3) Dejar sin efecto, toda consecuencia previa o futura relativa al acuerdo reclamado.

Las autoridades ejecutoras y cualquier otra autoridad que deba tener injerencia en el cumplimiento de la presente resolución, deberán acatar materialmente los efectos concesorios del amparo.

Cabe aclarar que los efectos del presente fallo son restituir al ejido quejoso en sus garantías por parte de las autoridades responsables; así, hasta en tanto las responsables no cumplimenten la sentencia de amparo, el ejido quejoso se encuentra impedido para ejercer la ocupación del bien por propia mano, así como realizar actos materiales o jurídicos sobre la referida fracción de terreno con motivo del acto reclamado y que según se aprecia forman parte de un centro comercial asentado en la zona.

El presente considerando no es limitativo, exhaustivo ni taxativo de la concesión y ejecución de la sentencia de amparo, la cual deberá cumplimentarse hábilmente y en la forma restitutiva más amplia posible para restablecer el derecho fundamental del quejoso frente a los actos materia del presente amparo”.

6. **Recurso de revisión y determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito.** Al encontrarse inconformes con la concesión del amparo, el tercero perjudicado denominado “fideicomiso para la construcción del proyecto de *****” y las autoridades responsables gobernador, Secretario general de gobierno y secretario de infraestructura y desarrollo urbano, todos del Estado de Baja California, interpusieron recursos de revisión cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 50/2012, en la sesión correspondiente al veinticuatro de agosto de dos mil doce, confirmó la sentencia en la que se concedió el amparo al *****.
7. **Recurso de revisión intentado por una persona que se consideró como tercera interesada no emplazada y determinación del Tribunal Colegiado de Circuito.** La señora ***** se ostentó como tercera perjudicada no emplazada al juicio de amparo indirecto e interpuso un recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en

ese procedimiento. El conocimiento del asunto correspondió al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito bajo el número de expediente 78/2015, que previa suspensión y reanudación del plazo para resolverlo con motivo de diversos trámites, en la sesión correspondiente al ocho de diciembre de dos mil veintiuno lo declaró improcedente.

8. **Respecto de la fase procesal de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, destacan las actuaciones siguientes.** Con motivo de que el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el recurso de revisión 50/2012 **el veinticuatro de agosto de dos mil doce confirmó la sentencia dictada en el juicio de amparo**, el juzgador federal, mediante el proveído de tres de septiembre de dos mil doce, requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo al gobernador del Estado de Baja California.
9. **El gobernador dejó sin efectos el acuerdo reclamado.** Después de varios requerimientos, el gobernador de Baja California exhibió copia certificada del periódico oficial de la entidad del doce de octubre de dos mil doce, donde se publicó el acuerdo en el que el titular del poder ejecutivo local dejó sin efectos el acto reclamado consistente en el acuerdo de once de julio de mil novecientos noventa y cinco, publicado el quince de septiembre del mismo año, mediante el cual, el gobernador otorgó la concesión de los derechos de vía de la carretera estatal que conduce de la población de Maneadero hacia la zona turística conocida como “*****” a favor del “Fideicomiso para la Construcción y Administración del Proyecto de *****”, en el Municipio de Ensenada, Baja California, con superficie de ***** metros cuadrados.
10. **Primer incidente de inejecución.** En razón de que el gobernador sólo acreditó que dejó sin efectos el acuerdo reclamado, pero no demostró que se restituyó el predio afectado, en el proveído del dieciséis de

noviembre de dos mil doce, el juzgador federal ordenó la remisión de los autos al tribunal colegiado para la tramitación del incidente de inejecución del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 11/2012, en la sesión correspondiente al catorce de marzo de dos mil trece, lo declaró infundado porque apreció que el gobernador tenía la intención de cumplir la ejecutoria.

11. **Vinculación a las autoridades municipales.** Mediante el proveído de veintinueve de abril de dos mil trece, el juzgador federal recibió el oficio mediante el que el gobernador del estado manifestó que no tenía la posesión material del inmueble a restituir y la entrega debía requerirse al fideicomiso para la construcción y administración del proyecto “*****”. En el mismo proveído, el juez vinculó al presidente municipal y al secretario del ayuntamiento, ambos de Ensenada, Baja California, a quienes requirió que realizaran la entrega material del predio afectado.
12. **Integración del fideicomiso para la construcción y administración del fideicomiso para la construcción y administración del centro comercial *****.** Es pertinente destacar que se vinculó al ayuntamiento de Ensenada como autoridad involucrada con el cumplimiento de la sentencia de amparo, debido a la forma en que se integra el fideicomiso al que se le otorgó la concesión para la explotación del terreno afectado.
13. Inicialmente, en mil novecientos noventa y cuatro, la parte fideicomitente se integró por el gobierno del Estado de Baja California y el ayuntamiento de Ensenada, como fiduciario el ***** , y como fideicomisarios la Secretaría de Turismo del gobierno federal y el gobierno del Estado. Luego, en dos mil siete, mediante un convenio modificatorio se excluyó a la Secretaría de Turismo del gobierno federal, de forma que el ayuntamiento de Ensenada quedó como fideicomitente

y el gobierno del estado como fideicomitente y único fideicomisario. Para la conducción del fideicomiso se integró un comité técnico entre el gobierno del estado y el ayuntamiento.

14. **Solicitud y desechamiento de incidente innominado de imposibilidad para cumplir la sentencia de amparo.** Mediante el oficio presentado el diecinueve de agosto de dos mil catorce ante el Juzgado de Distrito, las autoridades vinculadas al cumplimiento: presidente municipal y secretario general del XXI Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, promovieron un incidente innominado, a fin de que el juez declarara la imposibilidad de cumplir la sentencia de amparo porque se ocasionaría una mayor afectación en proporción a los terceros y a la sociedad, que los beneficios económicos que pudiera obtener el ejido. Tal petición fue desechada por el juez en el proveído del primero de septiembre de dos mil catorce.
15. **Segundo incidente de inejecución.** En el auto de dieciocho de noviembre de dos mil catorce el juzgador federal ordenó la remisión de los autos al tribunal colegiado para la tramitación del incidente de inejecución del que, bajo el número de expediente 7/2014, conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que mediante acuerdo de nueve de diciembre de dos mil catorce, el magistrado presidente de ese tribunal lo desechó.
16. **Recurso de queja en contra del desechamiento del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Al encontrarse inconforme con el desechamiento del incidente innominado, las autoridades municipales interpusieron un recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 284/2014, en la sesión correspondiente al diez de febrero de dos mil quince lo resolvió

fundado para el efecto de que el juzgador federal tramitara la incidencia planteada.

17. **Tramitación y primera resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** En observancia a lo determinado por el tribunal colegiado en torno a que debía tramitarse el incidente planteado por las autoridades municipales, una vez agotada la respectiva secuela procesal, el tres de junio de dos mil dieciséis, el juez declaró infundado el incidente.
18. **Recurso de queja en contra de la primera resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Las autoridades municipales interpusieron un recurso de queja en contra de la resolución que declaró infundado el incidente tramitado. De tal recurso correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, que bajo el número de expediente 104/2016, en la sesión correspondiente al dos de diciembre de dos mil dieciséis lo declaró fundado para el efecto de que el juez repusiera el procedimiento, se pronunciara de nueva cuenta en torno a las pruebas ofrecidas y continuara con la tramitación incidental correspondiente.
19. **Segunda resolución del incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** Seguido el trámite correspondiente, el veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito declaró fundado el incidente y estableció que, de cumplirse materialmente con la sentencia de amparo, se afectaría gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el quejoso *****.
20. **Recurso de queja en contra de la determinación que declaró fundado el incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.** El quejoso, el *****, interpuso un

recurso de queja en contra de la resolución del veintiuno de junio de dos mil veintiuno en la que el Juez de Distrito declaró que de cumplirse materialmente con la sentencia de amparo se afectaría gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el quejoso. El conocimiento de tal recurso le correspondió al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto de Circuito, que bajo el número de expediente 146/2021, en la sesión correspondiente al dos de febrero de dos mil veintidós lo declaró infundado.

21. Remisión del asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el auto de nueve de mayo de dos mil veintidós, el Juez de Distrito consideró procedente la remisión del asunto a este alto tribunal para que, de considerarse procedente, se pronunciara respecto de la procedencia del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

22. Trámite del incidente de cumplimiento sustituto ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante el acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Presidente admitió el incidente cumplimiento sustituto bajo el número 4/2022 y ordenó su turno a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración de proyecto de resolución.

23. Alegatos del ***.** Mediante los escritos recibidos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de julio y veintidós de agosto de dos mil veintidós, el ***** compareció a formular alegatos en el sentido de oponerse a que se declare procedente el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo. El ejido argumenta que no existe imposibilidad para que se le restituya el terreno; que quien debe cumplir la sentencia es el gobernador del estado y el ayuntamiento de Ensenada carece de legitimación para plantear el incidente de imposibilidad de cumplimiento, pues sólo es tercero interesado y no una autoridad vinculada a la observancia del fallo protector. El ejido añade

que el hecho de que se hubiere construido un centro comercial en el terreno afectado no imposibilita la restitución porque se trata de propiedad particular y no de una obra de utilidad pública. También alega que ante el cambio de administración pública corresponde regularizar el procedimiento para que se requiera a la persona que ahora ocupa el cargo de gobernador del estado.

II. C O N S I D E R A N D O:

- 24. PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente incidente de cumplimiento sustituto, de conformidad con los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política del país; 105, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, con vigencia hasta el dos de abril de dos mil trece; y 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación anterior a sus reformas de dos de abril de dos mil trece; así como en el punto Tercero, fracción V, inciso D, del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de este alto tribunal¹.
- 25.** Este asunto se rige por lo dispuesto en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, ya que **la sentencia de amparo objeto de cumplimiento sustituto causó estado el veinticuatro de agosto de dos mil doce**, esto es, antes del tres de abril de dos mil trece, fecha en que entró en vigor la Ley de Amparo vigente.
- 26.** Por tal motivo, este asunto también se rige por el Punto Tercero, fracción V, inciso D), del Acuerdo General 5/2001 ante citado. Lo anterior a la

¹ **Tercero.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución: [...]

V. Los asuntos en los que se proponga pronunciarse en términos de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre: [...]

D) La procedencia del cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo;

luz del punto Tercero transitorio del Acuerdo General número 5/2013, el cual expresamente prevé: “Los incidentes de inejecución e inconformidades relativos a juicios de amparo cuya sentencia causó estado antes del tres de abril de dos mil trece, se regirán por lo dispuesto en los Acuerdos Generales Plenarios 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, y 12/2009, de veintitrés de noviembre de dos mil nueve”.

- 27.** También sirve de apoyo, aplicada en sentido contrario, la jurisprudencia de rubro: “CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. LAS DISPOSICIONES RELATIVAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ABRIL DE 2013, SON APLICABLES A LOS JUICIOS INICIADOS ANTES DE SU ENTRADA EN VIGOR, CUANDO LA SENTENCIA RESPECTIVA CAUSE ESTADO CON POSTERIORIDAD A ESA FECHA”².
- 28. SEGUNDO. Procedencia.** Este incidente es procedente porque el Juez de Distrito desahogó el trámite incidental respectivo en el que determinó que de cumplirse materialmente con la sentencia de amparo se afectaría gravemente a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el ***** con su cumplimiento, esto es, declaró la imposibilidad material de cumplirse el fallo protector. Por ende, es viable que este tribunal se pronuncie en torno al cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.
- 29. TERCERO. Estudio.** Con el propósito de justificar el tratamiento que debe darse a la presente incidencia, es necesario establecer el marco

² La jurisprudencia 1a./J. 49/2013 (10a.) emitida por reiteración, cuyo precedente más reciente es el recurso de inconformidad 129/2013, resuelto por la Primera Sala en la sesión correspondiente al diecisiete de abril de dos mil trece por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

jurídico que rige al incidente de cumplimiento sustituto de sentencias de amparo para luego examinar el caso concreto, por lo que el estudio se realiza a partir de dos apartados: **A. Marco jurídico del incidente de cumplimiento sustituto, y B. Análisis del caso concreto.**

A. Marco jurídico del incidente de cumplimiento sustituto

30. De inicio, conviene precisar que el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del país que prevé el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo se reformó mediante el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, el cual entró en vigor a los ciento veinte días de su publicación, esto es, el cuatro de octubre de ese año.
31. Asimismo, el párrafo tercero de dicha porción normativa fue nuevamente reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno y entró en vigor al día siguiente, cuya modificación radicó en que el cumplimiento sustituto se pudiera decretar de oficio no sólo por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se preveía, sino también por el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de amparo.
32. En este sentido, la fracción XVI, tercer y cuarto párrafos, del artículo 107 constitucional vigente dispone:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

XVI. [...]

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o cuando por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archiversse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;

[...].

33. Por otra parte, en el Capítulo XII del Título Primero de la Ley de Amparo abrogada, aplicable al caso, específicamente en su artículo 105, se establecen las reglas para sustanciar el incidente de cumplimiento sustituto, de la forma siguiente:

Artículo 105. [...]

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el **Pleno de la Suprema Corte de Justicia**, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, **podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.**

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya

conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

- 34.** Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la figura en estudio admite tres escenarios conforme a los cuales se puede decretar el cumplimiento de la sentencia de amparo de una manera diversa a la consignada en la ejecutoria correspondiente, los cuales son que:
- a)** La parte quejosa solicite el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo;
 - b)** Este Tribunal Pleno o, actualmente, el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de amparo lo decreten de oficio; o
 - c)** Las partes establezcan un convenio, sancionado ante el propio órgano jurisdiccional, mediante el cual se tenga por cumplida la sentencia de amparo.
- 35.** La razón que subyace a esta figura es que dichos fallos constitucionales se deben cumplir siempre, pero precisamente ante la inconveniencia de su exacto acatamiento o su imposibilidad, el constituyente permanente previó ese mecanismo a través del cual se puede cumplir la sentencia de amparo en una forma distinta.
- 36.** Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la tesis emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro: “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS Y FORMAS EN LOS CUALES PROCEDE DECRETARLO³”.

³ La tesis P. II/2016 (10a.), derivada del incidente de cumplimiento sustituto 4/2014, resuelto por el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al veintitrés de febrero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se encuentra publicada en la Gaceta del Semanario

37. Si la sentencia de amparo se cumple de una manera distinta de la prevista en la propia resolución —ya sea que se hubiere solicitado por la parte quejosa, que hubiere sido decretado de oficio por este Tribunal Pleno o por el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de amparo, o que hubiere sido acordado mediante convenio entre las partes—, la disposición constitucional prevé dos formas a través de las cuales se podrá hacer: **1.** El pago de daños y perjuicios al quejoso y **2.** El cumplimiento del convenio acordado entre el quejoso y la autoridad o autoridades responsables, y sancionado por el órgano jurisdiccional de amparo.
38. Enseguida se describen las consideraciones de cada uno de los tres escenarios que sobre el cumplimiento sustituto ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
39. ***Cumplimiento sustituto solicitado por la parte quejosa.*** En el caso de que el cumplimiento sustituto lo solicite la parte quejosa, no se requieren mayores requisitos para la procedencia de esta forma de cumplimiento que la sola petición al órgano jurisdiccional; sin embargo, resulta indispensable que la autoridad responsable manifieste la imposibilidad o inconveniencia de cumplir la sentencia de amparo en sus términos, sin que sea condicionante para la declaratoria de la procedencia de esta forma alterna de cumplimiento el que se justifique por parte de la autoridad que en el caso se afecta a la sociedad en mayor medida que los beneficios que pudiera obtener, o porque sea imposible el cumplimiento en sus términos o demasiado gravoso.
40. La interpretación anterior se fortalece si se toma en cuenta que exigir que se acrediten esos extremos en ambas hipótesis, equivaldría a tener

Judicial de la Federación, décima época, libro 33, agosto de 2016, tomo I, página 559, registro digital 2012308.

en realidad una sola hipótesis y que no se tome en cuenta el hecho de que la parte quejosa esté de acuerdo con el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

41. Aunado a ello, si es posible que las partes convengan la forma de cumplimiento de la sentencia de amparo, resultaría contradictorio que no pudieran solicitar el cumplimiento sustituto, debido a que ambas partes coinciden en que se cumpla la sentencia de amparo de esta manera, lo que llevaría a que se tenga por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios.
42. ***Cumplimiento sustituto decretado de oficio por el Tribunal Pleno o, actualmente, por el órgano que dictó la sentencia de amparo.*** En el segundo supuesto, esto es, cuando el cumplimiento sustituto se decreta de oficio (por oposición, en estos casos no existe conformidad de la parte quejosa para que la sentencia de amparo se cumpla de manera sustituta), puede a su vez actualizarse al tenor de tres hipótesis.
- a) Que la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso;
 - b) Cuando las circunstancias del caso impliquen que sea imposible restituir la situación que imperaba antes de la violación y
 - c) Que resulte desproporcionalmente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación.
43. En el caso del supuesto referente a la afectación social frente al beneficio del quejoso, esta figura, si bien sufrió algunos cambios antes de la reforma al texto constitucional de junio de dos mil once, ya se preveía con anterioridad; sin embargo, sufrió algunas variantes importantes:

- a) Se suprimió el calificativo “gravemente” respecto de la afectación social, lo que supone que ésta podría ser de una entidad menor, lo que implica, a su vez, una flexibilización en la figura;
- b) Se excluyó a los *terceros* como sujetos cuya afectación podría generar que una sentencia de amparo se cumpla de manera sustituta, por lo que actualmente sólo es la sociedad a quien se protege a través de esta figura, así, si bien ésta se flexibilizó en relación con la intensidad de la afectación, se acotó a la sociedad y no a terceros y
- c) Se eliminó el vocablo “económico” que modulaba el beneficio del quejoso, frente al cual se contrasta la afectación social. Lo anterior supone que el beneficio del quejoso no deberá tasarse única o preponderantemente en términos económicos, pero sin duda sigue siendo un elemento para tomarse en cuenta, ya que sería imposible considerar que entre los beneficios que obtiene la parte quejosa con el cumplimiento de la sentencia de amparo, no se encuentre el económico.

- 44. Se prevé, además, la posibilidad de que se decrete el cumplimiento sustituto, de manera oficiosa, cuando las circunstancias del caso impliquen que sea imposible cumplir con la sentencia de amparo. En este sentido, debe señalarse que se deberá valorar, en primer lugar, si las circunstancias del caso implican la imposibilidad (material o jurídica) para cumplir con la sentencia de amparo, para posteriormente determinar la vía sustituta del cumplimiento de la sentencia.
- 45. Otro supuesto en el cual se puede decretar el cumplimiento sustituto es el referente a que resulte desproporcionalmente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación, en cuyo caso se deberá decretar el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.
- 46. En realidad, este fue el único supuesto que se ha introducido con la reforma de dos mil once mencionada en la figura constitucional. Si bien la imposibilidad como causa para decretar el cumplimiento sustituto se introdujo en ella, en la jurisprudencia ya se reconocía esta posibilidad.

Sobre este aspecto, debe considerarse que el texto constitucional autoriza que una sentencia de amparo se cumpla de manera diversa si tal situación implica un costo desproporcionalmente gravoso en relación con la restitución de las condiciones que imperaban antes de la violación.

47. Las consideraciones anteriores constan en la tesis emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”⁴.
48. Al respecto, importa puntualizar que para determinar si se actualiza la condición referente a la “desproporcionalidad gravosa”, se deberá justificar si retrotraer las condiciones que prevalecían antes de la violación implica un costo desproporcionalmente mayor que cumplir con la sentencia de amparo de manera sustituta.
49. Debe recalcarse que esta condición sólo se actualizará si resulta “desproporcionalmente gravoso” cumplir con la sentencia de amparo en los términos que fue otorgado, por lo que no puede aducirse un gasto mayor para justificar que debe cumplirse la sentencia de manera sustituta, sino que este gasto sea desproporcionalmente gravoso.
50. Ello supone que el gasto que debiera hacerse sea mucho mayor que el gasto en el que se incurriría al cumplir de manera sustituta la sentencia. Este es un mandato de optimización que la Constitución prevé para que, en el caso del cumplimiento de las sentencias de amparo, se aplique un

⁴ La tesis P. IV/2016 (10a.), derivada del incidente de cumplimiento sustituto 4/2014, resuelto por el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al veintitrés de febrero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se encuentra publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 33, agosto de 2016, tomo I, página 557, registro digital 2012307.

criterio racional a partir del cual se maximice el beneficio individual (derivado de la concesión del amparo) sin sacrificar el beneficio social (representado por el recurso público) destinado al cumplimiento de la sentencia de amparo.

51. En este sentido, se autorizará el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo cuando el cumplimiento en sus términos no satisfaga la condición óptima, la cual implica que el quejoso obtenga un beneficio y, al mismo tiempo, esa situación no se traduzca en un decremento considerable para el Estado.
52. En ambos casos, este Tribunal Pleno debe determinar si procede decretar el cumplimiento sustituto, en el primer supuesto, al analizar si la sentencia resulta imposible de cumplir, y en el segundo, deberá analizar si la ejecución de la sentencia de amparo resulta desproporcionalmente más gravosa que un cumplimiento sustituto.
53. ***Cumplimiento mediante convenio de las partes.*** Finalmente, se prevé una tercera posibilidad para que la sentencia de amparo se cumpla de una manera distinta de la prevista en la propia sentencia: que las partes convengan sobre el cumplimiento mediante un convenio que tendrá que ser sancionado por el órgano jurisdiccional de amparo.
54. En este caso, por regla general, la voluntad de las partes rige sobre la forma en que habrá de cumplirse con la sentencia de amparo.
55. Así, en principio, el órgano jurisdiccional de amparo sólo debe verificar que lo que fue acordado por las partes (quejoso y autoridad o autoridades responsables) se verifique en los términos consignados en el propio convenio, sin que resulte imperioso analizar los términos de dicho convenio.

56. Será así, toda vez que precisamente el incumplimiento de la sentencia de amparo en los términos consignados en ella es lo que permite que las partes convengan en cumplirla de manera alterna a la originalmente señalada.
57. En estos términos, resultaría contradictorio que el órgano jurisdiccional de amparo considerara que el contenido del convenio no resulta adecuado para que se tenga por cumplida la ejecutoria, pues precisamente las partes acordaron una forma distinta de cumplimiento.
58. Las consideraciones anteriores en cuanto a los tres escenarios para el estudio de la institución constitucional de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo fueron expresadas por este Tribunal Pleno al resolver los incidentes de cumplimiento sustituto 9/2017⁵, 16/2017⁶, 3/2018⁷.

⁵ Resuelto en la sesión de diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁶ Resuelto en la sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Ausentes las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández.

⁷ Resuelto el primero de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Ministra Luna Ramos, Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ministra Piña Hernández, Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Franco González Salas no asistió a la sesión.

59. Asimismo, de manera más reciente, los incidentes de cumplimiento sustituto 2/2018⁸, 7/2017⁹, y 1/2021¹⁰.
60. Una vez establecido el marco general del incidente de cumplimiento sustituto, lo que corresponde es el análisis del caso concreto, por lo que se da paso al segundo apartado.

B. Análisis del caso concreto

61. Ahora que se ha expuesto el procedimiento previsto en la Constitución Política del país y la Ley de Amparo en torno al cumplimiento sustituto de sentencias de amparo, corresponde referirse al caso concreto y a las razones por las que es procedente resolver que la sentencia de amparo debe cumplirse de manera sustituta.
62. Como quedó puntualizado en los antecedentes de esta sentencia, en la demanda de amparo el ***** señaló como acto reclamado el acuerdo por el que el gobernador otorgó “la concesión de los derechos de vía de la carretera estatal que conduce a la población denominada Maneadero, hacia la zona turística conocida como ‘*****’, en favor del fideicomiso para la construcción y administración del proyecto de ‘*****’ en el municipio de Ensenada, Baja California, con una superficie de ***** m2”.

⁸ Resuelto el cuatro de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹ Resuelto en la sesión de cuatro de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa (ponente), Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat, Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Resuelto el veinte de enero de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Ortiz Ahlf, Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministra Ríos Farjat, Ministro Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó en contra. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán no asistieron a la sesión.

63. El acto materia de reclamo trascendió a la esfera jurídica del ejido al privársele, sin que se agotara algún procedimiento expropiatorio o declaratoria de utilidad pública, de una porción de terreno que se le asignó como dotación definitiva de ejido.
64. Mediante las pruebas desahogadas durante la tramitación del juicio de amparo indirecto se demostró el derecho del ***** sobre las tierras. Entre los medios de convicción destacan la copia certificada expedida por el Registro Agrario Nacional del legajo catorce (ejecución) del expediente 23/33299 relativo a la dotación de tierras del poblado, ahora *****, así como el informe rendido en oficio RAN/BC/DEL/5886/2010, por el delegado del Registro Agrario Nacional en el Estado de Baja California, mediante el cual allegó copia certificada de la carpeta básica del núcleo agrario quejoso, consistente en Diario Oficial de la Federación que publicó la resolución presidencial relativa a la dotación de tierras; también el acta de posesión y deslinde parcial, así como el plano definitivo correspondiente.
65. A través de tales documentos el ***** demostró la existencia de una resolución presidencial que lo dotó de tierras, que se le puso en posesión y que hubo un deslinde parcial, también, que se levantó el plano definitivo correspondiente a la ejecución de esa resolución presidencial. Tales probanzas el juez federal las concatenó con el informe rendido por el delegado del Registro Agrario Nacional en el Estado de Baja California en el oficio RAN/BC/DEL/538/2011, mediante el que allegó el croquis que mostró la ubicación del polígono demandado por el ejido quejoso, así como la ubicación de la línea del polígono de dotación por resolución presidencial y su ejecución.
66. Además, mediante las pruebas periciales desahogadas en el juicio de amparo, se constató que la fracción de terreno con en la superficie de

***** metros cuadrados, objeto de la concesión del derecho de vía que constituyó el acto reclamado, se encuentra incluida dentro del polígono de las tierras propiedad agraria del *****.

67. La afectación quedó demostrada en la medida en que el bien sobre el que recayó la concesión contenida en el acuerdo reclamado no fue expropiado ni se celebró algún convenio por parte del gobierno del estado con el ejido quejoso para su explotación. En suma, el terreno afectado no fue desincorporado del ejido para pasar al dominio público del estado por causa de utilidad pública.
68. En esas condiciones, si no existió un acuerdo expropiatorio ni convenio sobre el uso del terreno sobre el que se fincó la concesión del derecho de vía reclamada, el bien de que se trata no es del dominio público, sino del dominio agrario del *****, y en ese orden, el gobierno del Estado de Baja California no tenía la titularidad sobre el bien para otorgarlo en concesión, lo que se tradujo en la privación de los derechos sociales del núcleo agrario previstos en la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política del país.
69. Como consecuencia de las cuestiones demostradas en el juicio de amparo indirecto, se concedió la protección constitucional al ***** para el efecto de que el gobernador del Estado de Baja California dejara insubsistente el acuerdo reclamado y se restituyera al ejido la posesión de la porción de terreno afectada.
70. En observancia del fallo protector, el gobernador de Baja California acreditó que dejó sin efectos el acuerdo reclamado, pero argumentó que no estaba en su potestad devolver la posesión del terreno en controversia porque la derivó a un fideicomiso en el que interviene el ayuntamiento de Ensenada.

71. En torno a la integración del aludido fideicomiso es importante recordar que en mil novecientos noventa y cuatro, la parte fideicomitente se integró por el gobierno del Estado de Baja California y el ayuntamiento de Ensenada, como fiduciario el ***** , y como fideicomisarios la Secretaría de Turismo del gobierno federal y el gobierno del estado. Luego, en dos mil siete, mediante un convenio modificadorio se excluyó a la Secretaría de Turismo del gobierno federal, de forma que el ayuntamiento de Ensenada quedó como fideicomitente y el gobierno del estado como fideicomitente y único fideicomisario. Para la conducción del fideicomiso se integró un comité técnico entre el gobierno del estado y el ayuntamiento.
72. Debido a que el ayuntamiento de Ensenada participa en el fideicomiso como fideicomitente e integra el comité técnico es por el que se le vinculó que cumpliera la ejecutoria de amparo y una vez vinculado, el ayuntamiento de Ensenada, Baja California promovió un **incidente innominado sobre imposibilidad jurídica para el cumplimiento de la ejecutoria**, basado esencialmente en que sobre la porción de terreno se construyó una vialidad, un andador peatonal y un centro turístico para la explotación de una atracción natural que se conoce como “*****”.
73. “*****” es un fenómeno natural y atractivo turístico de la península de Punta Banda, al extremo sur de la Bahía de Todos Santos y a ***** kilómetros al sur de la ciudad de Ensenada, Baja California, el cual es considerado como un géiser marítimo, aunque no se trata de una fuente termal, sino de un fenómeno geológico costero que consiste en una chimenea natural abierta en el acantilado también conocido como bufón, misma que se encuentra comunicada con cuevas marinas, y que, dependiendo de la marea y el oleaje, el agua de mar choca con fuerza contra el acantilado y sube a través de esas chimeneas, saliendo hacia arriba por el hueco en forma de espuma o chorro de agua, por lo que dependiendo la intensidad de la marea, será la altura, el tamaño y

la fuerza del chorro de agua que expulse, produciendo esa expulsión un sonido peculiar parecido al del resoplido de un animal enojado, de ahí el nombre de este fenómeno natural.

- 74.** La superficie de ***** metros cuadrados afectados al ***** es el tramo final de la carretera estatal veintitrés del Estado de Baja California, que comunica a esa zona y que es el principal acceso al, fenómeno natural en cuestión. Según se evidenció con la constancia de la inspección judicial de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete desahogada en el juicio de amparo, en la porción de terreno se encuentran diversos locales comerciales, aproximadamente ciento cincuenta y ocho, en los que se expenden entre otras cosas, alimentos y artesanías.
- 75.** En la determinación interlocutoria de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el juez del conocimiento, luego de valorar las pruebas aportadas en el incidente correspondiente, concluyó que debido a que en el terreno afectado se encuentra un desarrollo turístico de gran importancia para el municipio de Ensenada y el Estado de Baja California, de ejecutarse materialmente la sentencia de amparo, se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que podría obtener el ***** . Por tanto, puso de relieve una imposibilidad material para cumplir la sentencia de amparo en sus términos y restablecer las cosas a la situación imperante antes de la violación constitucional, lo que le condujo a determinar fundado el incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo.
- 76.** La decisión del Juzgado de Distrito fue examinada por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito al resolver el recurso de queja 146/2021 interpuesta por el ***** .

77. En el recurso de queja indicado el ***** argumentó que el Presidente Municipal y el Secretario General del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, carecían de legitimación para plantear el incidente porque no eran autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector, sino que quien tenía que restituirle el terreno era el gobierno del Estado de Baja California. También contravirtió que inadecuadamente se estaban protegiendo los derechos de los locatarios instalados en el terreno afectado, pero su posesión era derivada del acto inconstitucional. Asimismo, hizo valer que no se demostró pericialmente la valuación con motivo de los aspectos tangibles e intangibles derivados de la cercanía del fenómeno natural de “*****” y que, en todo caso, el ejido podría explotar el aprovechamiento turístico derivado del fenómeno, o incluso continuarse con su observación por el acceso de la zona federal marítima terrestre.
78. El tribunal colegiado, al resolver el recurso de queja 146/2021, declaró infundados los agravios esgrimidos por el ejido. En principio explicó que el aspecto de la legitimación del ayuntamiento ya se había examinado, al resolverse los diversos recursos de queja 284/2014 y 127/2018, y debía observarse que el incidente fue planteado con la finalidad de evidenciar una alternativa para el cumplimiento del fallo amparador, pues las autoridades municipales no promovieron el incidente para que se determinara el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, sino para demostrar una cuestión previa, en el sentido de justificar su incumplimiento, pues de regresar el polígono afectado, entre otras cuestiones, se impediría la actividad de al menos ciento cincuenta unidades económicas y se dejaría sin empleo a cuatrocientos setenta personas que laboran en el área de “*****”, con lo que se afectaría gravemente a la sociedad y a terceros.
79. El tribunal colegiado también destacó que la problemática central no era la afectación a los locatarios instalados en el terreno en controversia,

sino que con la restitución se acarrearía la desaparición del atractivo turístico de Ensenada, Baja California, conocido como “*****”, en la medida en que, de restituirse al ***** la superficie reclamada, éste estaría en condiciones de negar o permitir condicionadamente el acceso al fenómeno de forma discrecional, perjudicando la imagen y economía local, de modo que se produciría un impacto socioeconómico negativo, dado que esa zona es de suma importancia para la generación de empleos directos, indirectos, flujos turísticos y, por ende, una derrama económica para Ensenada, y por ende, con la devolución del terreno se impactaría el equilibrio económico de esa ciudad, máxime que sobre la superficie controvertida se construyó además la carretera estatal número veintitrés que es la que precisamente culmina con el acceso terrestre para la observación del fenómeno natural y es donde se instaló el desarrollo turístico.

80. Este Tribunal Pleno considera acertada la determinación del juez de amparo al resolver el incidente innominado de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo, así como la del tribunal colegiado al resolver el recurso de queja interpuesto en contra de la sentencia interlocutoria que resolvió la incidencia.
81. En efecto, del análisis de las constancias que integran el juicio de amparo se advierte que existen elementos que acreditan la imposibilidad de ejecutar la sentencia de amparo, pues su materialización afectaría a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el *****.
82. De inicio, debe recordarse que en el fallo protector quedó decidido, pues se corroboró con las pruebas periciales, documentales y de inspección judicial, que el predio fue afectado por los trabajos de obra pública consistentes en la construcción de la carretera estatal veintitrés, así como el desarrollo turístico del punto de acceso terrestre al punto de

observación del fenómeno natural denominado “*****”, donde además se construyeron diversas unidades económicas o locales para el expendio de comida y artesanías principalmente.

- 83.** Con base en lo anterior, se considera que de restituirse dicho predio al ***** se extinguiría una vialidad pública, un andador y desarrollo turístico vinculado con la observación de un fenómeno natural de gran interés en la zona y con ello, se afectaría, principalmente, a las personas cuya actividad económica está vinculada con el turismo en el lugar, pero además, en general, a la colectividad de los habitantes del municipio de Ensenada, del Estado de Baja California, e incluso las personas en general que deseen conocer o visitar el atractivo natural, en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el ejido.
- 84.** No se actualiza un obstáculo para llegar a la convicción de que procede el cumplimiento sustituto por el solo hecho de que quien instara el incidente de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo fueran las autoridades municipales y no el gobierno del Estado de Baja California.
- 85.** En efecto, no debe perderse de vista que el gobernador fue quien emitió el acto reclamado, consistente en el acuerdo de otorgamiento de concesión de una porción de terreno en favor de un fideicomiso en el que el ayuntamiento de Ensenada es fideicomitente y el gobierno del estado fideicomitente y fideicomisario, esto es, el beneficiario en términos del contrato de fideicomiso. Sin embargo, esa cuestión no excluye que cualquiera otra autoridad con injerencia en el cumplimiento, como en el caso, el ayuntamiento de Ensenada, por integrar el fideicomiso y su comité técnico, instara el incidente de imposibilidad para cumplir con la sentencia de amparo. Lo relevante es que la ejecutoria protectora sea cumplida, de un modo o de otro y, precisamente, el que el asunto se remita a esta Suprema Corte de

Justicia de la Nación para resolver en definitiva sobre la procedencia del cumplimiento sustituto es lo que dota de certeza a las partes en el juicio de amparo.

86. Por lo anterior, las condiciones del caso permiten que el cumplimiento de la sentencia de amparo **se sustituya mediante el pago del importe del valor comercial** que tenía la superficie de terreno afectada en agravio del *********, **al momento en que se materializó el acto de desposesión** por las autoridades responsables, **más el correspondiente factor de actualización.**
87. Desde luego, al momento de resolverse sobre la forma de cumplimiento sustituto habrá de tenerse presente que el gobernador fue quien emitió el acto reclamado y que el gobierno del Estado es fideicomitente y fideicomisario en el fideicomiso al que se le otorgó la concesión, en tanto que el ayuntamiento es únicamente fideicomitente, pero no fideicomisario.
88. Ello porque el procedimiento relativo al cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo dicta que, una vez efectuada la calificación de su procedencia, deben devolverse los autos al órgano jurisdiccional de origen para que sustancie el incidente innominado respectivo en el que se determine el monto de la indemnización de los daños y perjuicios correspondientes, máxime que en el caso no se desahogó la correspondiente valuación para establecer el monto indemnizatorio.
89. En el caso, habrá de tenerse presente que es criterio de este Tribunal Pleno que, tratándose del cumplimiento sustituto, cuando sea procedente, deberá pagarse a la parte quejosa el valor comercial que el bien afectado tenía en la época en que se llevó a cabo la afectación, en las condiciones materiales en que éste se encontraba, más un factor de actualización del pago hasta el momento en que éste se efectúe; pues

sólo así podrá existir una correspondencia cronológica del derecho de la parte justiciable a obtener una suma de dinero que sea congruente con el valor económico de las prestaciones de hacer que la potestad federal impuso a la autoridad responsable, como si la protección constitucional se hubiera acatado puntualmente.

- 90.** Lo anterior puede advertirse del criterio contenido en la tesis de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. SI SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO CONSISTE EN PAGO DE NUMERARIO EN LUGAR DE LA DEVOLUCIÓN DEL BIEN AFECTADO, EL CÁLCULO DEL AVALÚO DEBE RETROTRAERSE A LA ÉPOCA EN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE VIOLÓ LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL QUEJOSO”¹¹.
- 91.** Similares consideraciones en torno a que el avalúo debe ser conforme al valor comercial imperante en el momento de los hechos tildados de inconstitucionales y el correspondiente factor de actualización han sido sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver los incidentes de cumplimiento sustituto 9/2017¹², 16/2017¹³ y 1/2021¹⁴.

¹¹ La tesis P. XX/2004 derivada del incidente de inejecución 62/2000, resuelto por este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al veintitrés de marzo de dos mil cuatro por unanimidad de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Ausentes: Ministra Luna Ramos y Ministro Román Palacios. Impedido: Ministro Cossío Díaz, se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIX, mayo de 2004, página 152, registro digital 181438.

¹² Resuelto en la sesión de diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

¹³ Resuelto en la sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Ausentes las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández.

¹⁴ Resuelto el veinte de enero de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Ortiz Ahlf, Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministra Ríos Farjat, Ministro Laynez

92. En consecuencia, se ordena devolver los autos al juzgado de origen para que resuelva incidentalmente el modo o cuantía de la restitución.
93. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO. Es **procedente** el cumplimiento sustituto de la ejecutoria dictada el dieciséis de agosto de dos mil once en el juicio de amparo indirecto 666/2010 del índice del actualmente denominado Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada.

SEGUNDO. Remítanse los autos de dicho juicio de amparo al juzgado de origen para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I y II relativos,

Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó en contra. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán no asistieron a la sesión.

respectivamente, a los antecedentes y trámite y a los considerandos de competencia y procedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales estimando necesario agregar lo relativo a los perjuicios, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek estimando necesario agregar lo relativo a los perjuicios, Pérez Dayán estimando necesario agregar lo relativo a los perjuicios y Presidenta Piña Hernández apartándose de los lineamientos al juzgado de distrito y de los párrafos del 30 al 32 y del 86 al 90, respecto del apartado II, relativo al considerando de estudio, consistente en declarar procedente el cumplimiento sustituto de la sentencia dictada el dieciséis de agosto de dos mil once en el juicio de amparo indirecto 666/2010 del índice del actualmente denominado Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada, así como devolver los autos al juzgado de origen para que resuelva incidentalmente el modo o cuantía de la restitución. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRA PONENTE

ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.