

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS NÚMERO 21/2007-PL.

En relación con el tema de fondo, la mayoría de los señores Ministros sostuvieron que, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, para el acatamiento de la ejecutoria de amparo directo en el que se concedió la protección constitucional por violaciones cometidas en la resolución jurisdiccional reclamada no basta que sólo se deje insubsistente y se sustituya por otra, ya que es menester analizar esta última para corroborar si se acataron los lineamientos precisados en la sentencia amparadora, en aras de poder decidir en la inconformidad si está cumplida o no.

Como lo expresé, principalmente en la sesión del veintiséis de febrero de dos mil nueve, comparto totalmente el sentido de la contradicción de tesis ya que si la inconformidad es un mecanismo de defensa último para verificar que la sentencia de amparo haya sido cumplida en todos sus términos antes de archivarse el asunto, en términos del artículo 113 de la LA, no puede limitarse su estudio a la emisión de una nueva sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio tratándose, desde luego, de amparo directo, si existen otros deberes que no han sido acatados; pero me aparto de los alcances que pretenden darse a la inconformidad en relación con el recurso de queja en el sentido de que en la primera no puede analizarse el exceso o defecto del cumplimiento o que persiguen propósitos totalmente diferentes.

Entiendo que dicho mecanismo de defensa, motivo de la contradicción de criterios, ha sido objeto de múltiples análisis y

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

revisiones en distintas Épocas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que su escasa regulación normativa es la que ha generado divergencias sobre su naturaleza y alcances, pero por sus características -que más adelante preciso- no era menester que la LA desarrollara ampliamente este medio de defensa, ya que solamente el TCC debe *analizar si la sentencia de amparo ha sido enteramente cumplida*, es decir, realiza una confrontación entre lo ordenado en el fallo protector y los actos desplegados por la autoridad responsable para acatarlo. Por tanto, parece que es suficiente el marco normativo que existe para descubrir su objeto y, en su caso, debe interpretarse extensivamente por ser el último estudio que se realiza antes de archivar el asunto, en términos del artículo 113 de la LA.

Ahora, para sustentar mi disidencia en este aspecto, debo precisar que la llamada *inconformidad* prevista en el artículo 105, párrafo tercero, de la Ley de Amparo está inscrita, por más deficiente que se entienda su regulación, dentro del ámbito de la *ejecución de las sentencias de amparo* como medio para combatir una resolución y es, sin duda, integrante del sistema normativo de esa ley, por lo que su naturaleza y alcances jurídicos sólo pueden definirse mediante su armonización con el resto del sistema del que forma parte y, en particular, con el de medios de impugnación que prevé. Así, más allá que se le repute como *recurso*¹ o como

¹ En lo personal considero que a pesar de la aparente limitante establecida en el artículo 82 que señala que solamente existen tres recursos (revisión, queja y reclamación), la naturaleza jurídica de la llamada *inconformidad* es la de un recurso (no desconociendo los criterios que se han sostenido por este Tribunal en el sentido de que es un incidente), puesto que es un medio que tienen las partes interesadas en un juicio de amparo para combatir una resolución de un juzgado o tribunal que declara cumplida una ejecutoria de amparo, medio que es presentado por escrito, dentro de un plazo determinado, y que debe ser resuelto por la Suprema Corte como tribunal de alzada; por tanto, ese medio impugnativo no puede tener otro propósito que la anulación, revocación o modificación de la resolución del inferior. Más allá de si se le reputa como recurso o incidente, habiendo sido omiso el legislador en su obligación de señalar las reglas mínimas para su

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

*incidente*², me parece difícil rebatir que la *inconformidad* no puede entenderse más que como un medio de impugnación³ previsto en la LA, dado que su objeto es claro y preciso y diferente al que tienen los demás medios de ese cuerpo normativo; la figura de que nos ocupamos está diseñada para que las partes interesadas puedan combatir la *resolución por la cual un Tribunal Colegiado de Circuito tiene por cumplida una ejecutoria de amparo*. Consecuentemente, la finalidad de la *inconformidad*, para la parte que la promueve, no puede ser otra que la de que se revoque tal decisión porque el fallo de amparo no está enteramente cumplido;

tramitación y resolución, es obligación de este Tribunal Constitucional llenar ese vacío. Sirve por analogía y mayoría de razón, en lo conducente, la Tesis Fraga (tesis aislada bajo el rubro: *AUDIENCIA, GARANTÍAS DE*. Generada al resolver el 22 de junio de 1944, por unanimidad de votos de los integrantes de la Segunda Sala el amparo administrativo en revisión 5990/43, promovido por M. de Valdés María Soledad), que esta Suprema Corte ha mantenido vigente, puesto que si como lo ha sostenido este Alto Tribunal, la autoridad administrativa se encuentra obligada a respetar los principios de audiencia y defensa de los interesados, aún en los casos que el legislador fue omiso en establecer los procedimientos necesarios para que se les oiga y se les dé oportunidad de defenderse en los casos en que puedan resultar afectados sus derechos, con mayor razón este Tribunal Constitucional debe darle contenido y sentido al medio de impugnación previsto en el párrafo tercero del artículo 105 de la Ley de Amparo. Es por ello que me he pronunciado en la sesión pública respectiva porque se fijen, al resolver la contradicción por este Tribunal Pleno, las reglas mínimas a que debe quedar sujeta la sustanciación y la resolución (incluyendo los posibles efectos que puede tener esta última), con el objeto de dar plena seguridad y certeza jurídica a los interesados y a los propios órganos jurisdiccionales de la naturaleza y alcances que tiene este medio impugnativo.

Más adelante el criterio básico de la tesis antes citada se convirtió en jurisprudencia, que también resulta pertinente en lo conducente, por analogía y mayoría de razón, al caso de la *inconformidad*, bajo el rubro y texto siguientes: *“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía deprecia audiencia para pronunciar la resolución del un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.”*

Luego, si la resolución de tener por cumplida una ejecutoria puede vulnerar los derechos en ella consignados a favor de un interesado, debe dársele a éste la oportunidad de ser oído en su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² En la Séptima Época, el Pleno consideró que la *inconformidad* era un incidente, tal como se desprende, entre otras, de la tesis publicada en la página 57, Tomo 205-216 Primera Parte del Semanario Judicial de la Federación, que señala: *“INCONFORMIDAD IMPROCEDENTE, INCIDENTE DE (FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN). Si el único alcance de la sentencia de amparo era que se fundara y motivara la resolución y dichos requisitos formales se cumplieron, la sentencia se cumplimentó debidamente, lo que es independiente a si los fundamentos y motivos fueron o no correctos, pues tal cuestión es ajena a la ejecutoria a la que se dio cumplimiento. En consecuencia, debe considerarse infundado el incidente de inconformidad que se haga valer al respecto”*.

³ Otro ejemplo de medio de defensa en el procedimiento de ejecución de sentencia es la repetición del acto reclamado, que a propósito tampoco está catalogada como recurso.

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

aunado, se insiste, a que ningún otro medio de impugnación (recurso o incidente) previsto en la LA tiene por objeto o se encuentra diseñado para combatir esa resolución.

Bajo esa óptica, cabe relatar que una vez que ha causado ejecutoria una sentencia de amparo directo, conforme al artículo 104 de la LA, el Tribunal competente lo debe comunicar por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento y también lo debe hacer saber a las demás partes; por tanto, esta notificación, conforme al sistema normativo del que forma parte, tiene como finalidad comunicar a las partes que una sentencia tiene el carácter de ejecutoria (alcanzó firmeza de cosa juzgada) y, por tanto, debe ser cumplida en sus términos.

La regla general, conforme al artículo 105 de la LA, es que la autoridad debe cumplir el fallo protector en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, cuando la naturaleza del acto lo permita, o en caso contrario, debe iniciar dicha ejecución en ese mismo plazo.

Lo anterior significa que la propia ley reconoce que existen circunstancias que impiden, justificadamente, que la ejecutoria pueda ser cumplida en la temporalidad de 24 horas. No obstante, la autoridad responsable debe de inmediato iniciar las vías de ejecución necesarias para cumplir con la misma, a la brevedad posible⁴.

⁴ Esta circunstancia fue reconocida por la Segunda Sala en la tesis 2ª.LX/2006, visible en la página 433, Tomo XXIV; Julio de 2006, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala: *"INCONFORMIDAD. EFECTOS DE LA EJECUTORIA QUE LA DECLARA FUNDADA, CUNADO SE IMPONE A LA RESPONSABLE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR ACTOS JURISDICCIONALES. Conforme al primer párrafo del artículo 105 de la Ley de*

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

La obligación, prevista en el artículo 104 de la LA, de notificar a las demás partes que se ha hecho lo propio con la autoridad responsable para el efecto de que cumpla con la ejecutoria en sus términos, no puede tener otro objeto que no sea el de fijar el momento en que empieza a correr el plazo para que: a) la autoridad dé cumplimiento a la ejecutoria; y b) para que las partes interesadas, en su caso, puedan interponer los medios de defensa que establece la ley a su favor, según el caso de incumplimiento en que incurra la autoridad responsable.

Además, el Tribunal Colegiado no debe tener por cumplida una ejecutoria, sino cuando se ha satisfecho enteramente lo en ella ordenado. No puede interpretarse el artículo 105 en su tercer párrafo en sentido contrario a su literalidad. Tener por *cumplida* la ejecutoria, en los términos del artículo 105, tercer párrafo, de la LA, significa y sólo puede significar, que lo ha sido a cabalidad⁵. Por ello, no creo que resulte aplicable el concepto *núcleo esencial del cumplimiento de la ejecutoria*⁶, en este caso.

Amparo, las autoridades responsables están obligadas a cumplir la ejecutoria, por regla general, dentro de las 24 horas siguientes a su notificación, "cuando la naturaleza del acto lo permita" o, al menos, que dentro de ese plazo se halle en vías de ejecución; de ahí deriva que no en todos los casos es factible el cumplimiento de las ejecutorias de amparo dentro de dicho lapso, como sucede cuando por virtud del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara fundada una inconformidad, las autoridades responsables están obligadas a efectuar actos jurisdiccionales, consistentes en declarar insubsistente la sentencia que pretendió acatar el amparo concedido y dictar una nueva resolución, pues aun cuando lo primero podrá realizarse dentro de las 24 horas siguientes a la legal notificación del fallo que resuelva la inconformidad, lo segundo no, pues constituye un acto jurisdiccional más complejo que amerita la realización de diversos trámites procesales, como serían el turno a ponencia, la recepción del asunto, la elaboración del proyecto de resolución y su aprobación final."

⁵ *Cumplida* debe entenderse como lo define en sus dos primeras acepciones el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es decir, como: "1. Lleno, cabal", o "2. Acabado, perfecto."

⁶ En este sentido la jurisprudencia 2a./J. 39/2005, visible, en la página 3210, Tomo XXI, marzo de 2005, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que señala: "**SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE NATURALEZA JUDICIAL O JURISDICCIONAL, EN ATENCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD. El cumplimiento que dé lugar a tener por acatada una sentencia de amparo, cuando se trate de actos de naturaleza judicial o jurisdiccional, debe ser total, sin que pueda admitirse la realización de actos que trasciendan al núcleo esencial**

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

En ese orden de ideas, no podría decirse que la expresión *‘tenga por cumplida’* utilizada en el artículo 105, tercer párrafo, de la LA, es distinta a su *‘exacto y debido cumplimiento’* prevista en el párrafo segundo del mismo precepto, o bien, a *‘enteramente cumplida’* o *‘debidamente cumplidas’* establecidas en los artículos 113 y 232 de la LA. Se concluye, entonces, que todas ellas vinculan al órgano de amparo para que obligue a la autoridad responsable a que cumpla la sentencia en todos sus términos, no sólo a una parte de ella.

Así, el Tribunal puede tener por cumplida una ejecutoria, en principio, cuando:

a) Considere oficiosamente que ha quedado cumplida la misma;

b) La parte que recibió la protección constitucional se conforme expresamente con el cumplimiento y el Tribunal lo considere correcto;

de las obligaciones exigidas, pues esta figura peculiar de cumplimiento no puede operar en el caso de sentencias o laudos, toda vez que su pronunciamiento debe contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las relativas a la ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria de garantías, las que deben reiterarse en la resolución de cumplimiento.

Nota: La Segunda Sala abandonó el criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con el número 2a./J. 129/2007, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 619, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. EFECTOS Y MEDIOS PROCESALES PARA LOGRAR SU PLENO ACATAMIENTO.", que fue precisamente lo que dio origen a la contradicción de tesis 21/2007-.PL, resulta por el Pleno).

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

c) La autoridad responsable le comuniqué que ha dado cumplimiento a la resolución y el Tribunal así lo considere;

d) Haya transcurrido el plazo de un año sin que las partes interesadas hayan interpuesto un recurso de queja, por defecto o exceso en el cumplimiento de la ejecutoria.⁷

En los tres primeros supuestos, la decisión de cumplimiento la hace el tribunal bajo su responsabilidad y en función de lo que permite la ley⁸. Contra su determinación, la parte afectada puede interponer *inconformidad*.

En el caso de que una de las partes haya sido notificada de la resolución que tiene por cumplida una ejecutoria y no interponga en tiempo la *inconformidad*, se deberá estimar que consintió la resolución y ya no podrá atacarla mediante otro medio de impugnación (incluyendo la queja).

Estimo que ello debe ser así, puesto que la norma prevista en el artículo 105, tercer párrafo, debe entenderse como una de seguridad jurídica para todas las partes, no nada más para el quejoso. Por ello, si la autoridad responsable comunica que ha

⁷ En esta hipótesis si ninguna de las partes hace valer el recurso de queja en el plazo aludido, se entenderá que consintió la forma en que se cumplió la sentencia de amparo o que han declinado hacer uso de los medios de defensa, por lo que si después de esta temporalidad el TCC manda a archivar el asunto, en términos del artículo 113 de la LA, y declara cumplida la sentencia, ya no procederá la *inconformidad*, la cual podrá desecharse con fundamento en el artículo 57 del CFPC, de aplicación supletoria.

⁸ Aunque no significa que sea ilegal. Simplemente ante un evento determinado, puede estimar que no debe esperar a que transcurra el plazo de un año para tener por cumplido el fallo protector, ya que existen razones evidentes para arribar a esa conclusión. Un ejemplo de lo anterior, dentro del juicio de amparo, es que el juzgador advierta que se actualiza de forma notoria e indudable una causa de improcedencia, puede sobreseer sin necesidad de llegar hasta la audiencia constitucional prevista en el artículo 155 de la LA, o bien puede esperar hasta esta etapa para sobreseer. Por lo que queda a la responsabilidad del juzgador esta cuestión, cuyo supuesto es parecido al que se trata.

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

cumplido enteramente la ejecutoria y el Tribunal así lo considera, debe notificárselo a las demás partes para el efecto de que puedan manifestar lo que a su interés corresponda. De no estar de acuerdo se encuentra a su alcance la *inconformidad* que será resuelta por el superior jerárquico, en el caso, la Suprema Corte, la que decidirá si se ha cumplido o no con la ejecutoria. Si su decisión es en el sentido de que sí se ha cumplido, lo comunicará al tribunal para que se archive el asunto como definitivamente concluido en términos del artículo 113 de la LA. En caso contrario, la Suprema Corte podrá revocar la resolución del Tribunal por la que tuvo por cumplida la ejecutoria responsable, teniendo los interesados oportunidad de interponer el medio de defensa que corresponda (incluyendo, en su caso, el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento).

Esta apreciación tiene sustento, además, en el artículo 230 de la LA, al disponer que *‘Cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la **queja** podrá interponerse en cualquier tiempo, **mientras no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo.**’* De este modo, si se resuelve en definitiva⁹ que la sentencia ha sido cumplida no procede después el recurso de queja ya sea por exceso o por defecto, porque únicamente procede la inconformidad en la que tendrá que valorarse si el fallo protector fue o no debidamente cumplido, y viceversa, si se interpuso el recurso de queja no es posible que posteriormente pueda promoverse la inconformidad si a consecuencia de aquel la autoridad responsable da debido y cabal cumplimiento a la ejecutoria.

⁹ Ya sea porque se promovió la inconformidad o el interesado no combatió la decisión de tenerla por cumplida por parte del TCC.

**VOTO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

Luego, si hubo defecto o exceso en el cumplimiento no es materia solamente del recurso de queja, como se reitera en la ejecutoria aprobada por la mayoría, porque se entiende que no ha sido cumplida a cabalidad, ya que no debe verse el cumplimiento *indebido* como si faltara un lineamiento ordenado en la sentencia de amparo y se hubiesen cumplido otros, sino que en ese ámbito también se ubican al exceso o defecto, y cualquier otro motivo por el que los deberes impuestos en la sentencia protectora se hayan dejado de observar en los términos fijados.

Por ello, la única diferencia entre la inconformidad y la queja radica en que la primera se dirige contra la resolución del Tribunal Colegiado que determina que una sentencia está cumplida, y la segunda se endereza contra la autoridad que incumple con el fallo protector, siendo que si la SCJN resuelve que no está cumplida se obligará al TCC a continuar con el trámite de la ejecución, y si con la queja se considera que hubo exceso o defecto será la autoridad responsable o la obligada a cumplir el fallo protector quien deberá colmar los actos omitidos o abstenerse de realizarlos en exceso, pero como puede verse, en ambos casos los interesados alegan que no ha sido debidamente cumplida la sentencia de amparo por tener vicios *-en general-* los nuevos actos de la autoridad común.

Por estas razones no puede afirmarse que ambos medios de defensa tienen una finalidad completamente distinta, porque uno y otro actúan en forma complementaria para que el interesado no quede en estado de indefensión al momento de cumplirse con la sentencia de amparo, ya sea que el problema dimane del TCC al

**VOTO CONCURRENTES DEL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

declararla cumplida o de la autoridad responsable por exceso o defecto.

Por último, estimo que se debió señalar en la ejecutoria que en la *inconformidad* el promovente deberá señalar puntualmente los aspectos de la sentencia protectora que a su juicio no han quedado debidamente cumplidos y las razones en que sustenta sus afirmaciones, de tal manera que la Suprema Corte se centre en tales aspectos (lo que no necesariamente la sujeta al exclusivo análisis de ellos; puesto que de oficio puede hacerlo con la extensión y profundidad que considere necesario en cada caso).

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS