

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 542/2008.**

En este asunto, el Tribunal Pleno, en la sesión de 1º de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos, decretó que el incumplimiento a la ejecutoria de amparo de la cual deriva este incidente de inejecución de sentencia es excusable, porque las autoridades vinculadas de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal ya agotaron la partida presupuestal 9503, autorizada para el pago de devoluciones, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para el ejercicio presupuestal 2011, por el monto de \$60'000,000.00 (sesenta millones de pesos).

Debido a ello, el Tesorero del Distrito Federal solicitó al Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, la ampliación presupuestal para que se le dote de los recursos financieros necesarios para cumplir las obligaciones de pago derivadas de ejecutorias de amparo, aún pendientes, entre ellas la concerniente a este asunto.

Ante esos hechos, la ejecutoria, en lo sustancial, ordenó requerir al Director General de Política Presupuestal, en su calidad de autoridad directamente vinculada al cumplimiento de la ejecutoria y a sus superiores inmediato y jerárquico, Subsecretario de Egresos y Secretario de Finanzas, todos del Gobierno del Distrito Federal, fundamentalmente, para que aprueben las adecuaciones presupuestarias necesarias, a fin de disponer de los recursos financieros necesarios para realizar los pagos correspondientes.

**VOTO CONCURRENTES DEL SEÑOR MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLES SALAS EN  
EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 542/2008.**

Convengo en lo sustancial con esa decisión, de la cual participé, porque los pagos derivados de las ejecutorias de amparo, constituyen obligaciones de cumplimiento inaplazable y aunque en este aspecto la sentencia incorpora en sus consideraciones el sentido de mis intervenciones en la sesión plenaria en la que se deliberó, relativas a la vinculación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para autorizar las partidas presupuestales suficientes para acatar esos deberes; sin embargo, estimo que pudo haber sido más categórica al respecto y establecer que indefectiblemente debe autorizarlas, por tratarse de una competencia de ejercicio obligatorio, necesaria para el restablecimiento del orden fundamental transgredido por la autoridad responsable.

Considero que esto es así, porque el juicio de amparo es, por naturaleza, un juicio constitucional, ya que a través de él se enjuician los actos autoritarios bajo el tamiz de la parte dogmática de la propia Norma Fundamental, cuya transgresión, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> cuando el acto reclamado es de carácter positivo – como en el caso de origen- produce el efecto de que la autoridad responsable restituya al agraviado en el pleno goce de la garantía individual infringida, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Esta regla, siguiendo las pautas hermenéuticas del principio de interpretación conforme a la Constitución,<sup>2</sup> a través del cual, el

---

<sup>1</sup> ARTICULO 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

<sup>2</sup> Registro No. 163300. Localización: Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXXII, diciembre de 2010. Tesis: 2a./J. 176/2010. Página: 646.  
PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.

operador debe preferir aquélla que derive de un resultado acorde con el texto supremo, se complementa con el sistema previsto en el propio ordenamiento fundamental.

Al respecto, los párrafos primero y sexto del artículo 17 constitucional,<sup>3</sup> establecen el derecho a la tutela judicial efectiva, entendida como la garantía individual de los gobernados para que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y, que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones emitidas por esos tribunales.

La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007,<sup>4</sup> precisó que el artículo

---

La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

<sup>3</sup> Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

<sup>4</sup> No. Registro: 171,257. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, octubre de 2007. Tesis: 2a./J. 192/2007. Página: 209.

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y

17 constitucional establece cuatro principios o atributos de la justicia, a saber: pronta, completa, imparcial y gratuita. De estos importa destacar para efectos de este voto, el de *justicia completa*, conforme al cual, la autoridad que conoce del asunto, debe emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado. Este principio no implica únicamente la plenitud de la resolución de todos los puntos materia de la litis, sino también, de manera fundamental, la ejecución de lo decidido, pues es ésta la que materializa el derecho reconocido, por tratarse del acto de cierre del juicio, a través del cual se verifica, en el mundo fáctico, el derecho declarado y, de este modo, se logra restituir al gobernado en el goce de sus prerrogativas fundamentales vulneradas por los actos de la autoridad contrarios a esos derechos.

En el caso específico, tratándose de cantidades enteradas al fisco con motivo de la aplicación de preceptos tributarios declarados inconstitucionales, los efectos esenciales de la tutela constitucional otorgada, consisten, precisamente, en desincorporar de la esfera de derechos del quejoso la aplicación de los preceptos contrarios a la Norma Fundamental y devolverle las cantidades respectivas

---

garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

**VOTO CONCURRENTES DEL SEÑOR MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLES SALAS EN  
EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 542/2008.**

(actualizadas y con intereses), pues sólo de esta manera, las cosas vuelven al estado que guardaban antes de la violación, como lo ordena el artículo 80 de la Ley de Amparo, previamente citado.

Respecto del cumplimiento de esa obligación, debe considerarse que en términos de los artículos 134, párrafo primero, 126 y 122, BASE PRIMERA, fracción V, inciso b), constitucionales,<sup>5</sup> los recursos económicos de los que disponga el Distrito Federal se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos para los cuales estén destinados; asimismo, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en ley posterior; y, finalmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene atribuciones para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

---

<sup>5</sup> (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Art. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

(REFORMADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

(...)

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

(...)

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

**VOTO CONCURRENTES DEL SEÑOR MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLES SALAS EN  
EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 542/2008.**

La interacción de estos preceptos de la Norma Fundamental, me lleva a la convicción de que en esta materia relativa al examen, discusión, aprobación, previsión y ministración de recursos económicos para el pago de obligaciones derivadas del cumplimiento de ejecutorias de amparo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no ejerce una facultad potestativa o discrecional, de aquéllas que se emplean voluntariamente o no, según su libre albedrío, sino que se trata de una competencia de ejercicio obligatorio que, como tal, ineludiblemente la vincula, en primera instancia, a aprobar las partidas presupuestales y dotarlas de los recursos económicos suficientes para que las autoridades del Distrito Federal cumplan las sentencias ejecutorias de los Tribunales Federales (independientemente de la responsabilidad directa de las autoridades, que conforme al Estatuto de Gobierno y demás disposiciones legales y administrativas, pueden hacer ajustes presupuestales para dotar de recursos suficientes para estos fines y de la que tienen las autoridades responsables y sus superiores de cumplir las sentencias de amparo), pues sólo de esa manera podrá repararse efectivamente el orden constitucional infringido por los actos autoritarios violatorios de las garantías individuales de los gobernados, el cual, por ser un estamento supremo y, por lo tanto de jerarquía superior, no admite sumisión ni a los designios de las autoridades de instancia ni a las disposiciones de las leyes comunes, sino que categóricamente debe ser restablecido, sin mayores trámites ni dilaciones, como lo impone el artículo 107, fracción XVI constitucional,<sup>6</sup> cuya aplicación compete exclusivamente

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

(...)

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

al Tribunal Pleno, como órgano de cierre de control constitucional y de última autoridad decisoria, en materia de ejecución de las sentencias de amparo.

Por supuesto, se reconoce que el extremo antes señalado eventualmente puede enfrentar circunstancias de tipo económico-presupuestal que hagan excusable la exigencia constitucional del cumplimiento de la resolución, por existir una imposibilidad real para hacerlo; pero esas circunstancias deben ser acreditadas fehacientemente ante este Tribunal, para que con fundamento en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, valorando esas circunstancias, establezca un plazo prudente para la ejecución de la sentencia; o, en su caso, cuando la naturaleza del acto lo permita, disponga su cumplimiento sustituto.

Como lo apunté precedentemente, esta es la interpretación conforme a la Constitución, que estimo debió desarrollarse en el engrose de la ejecutoria aprobada en forma unánime, en primer orden, para la resolución del caso específico, tratándose de las autoridades del Distrito Federal y, ulteriormente, para sentar un criterio constitucional general en materia de ejecución de sentencias de amparo, aplicable para la resolución de todos aquellos casos similares en los que el cumplimiento implique la devolución de cantidades enteradas con motivo de la aplicación de preceptos declarados inconstitucionales, en los cuales, al igual que en este caso, las autoridades legislativas correspondientes también están obligadas a

---

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias 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. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

**VOTO CONCURRENTE DEL SEÑOR MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLES SALAS EN  
EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 542/2008.**

prever, legalmente, los recursos económicos y financieros necesarios para satisfacer esa pretensión restitutoria, por tratarse de una competencia de ejercicio obligatorio e ineludible que, por exclusión, no queda a su arbitrio ejercer o no, pues implicaría dejar a su albedrío el restablecimiento del orden fundamental, lo que no es posible desde la perspectiva de la Constitución, de lo cual dejo constancia en este voto concurrente.

**RESPETUOSAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLES SALAS**