

Héctor FIX-ZAMUDIO

**NORIEGA CANTÚ Alfonso, *Los suces-
dános en el cumplimiento de la
ejecutoria de amparo* 1163**

serían inimaginables. El arsenal nuclear equivale a tres toneladas de TNT por cada ser humano.

Al armamento nuclear debe añadirse el arsenal de armas químicas y bacteriológicas, así como los nuevos elementos tecnológicos de destrucción en masa, la manipulación del medio ambiente con fines bélicos y el empleo de armas radiológicas. Son muchas las amenazas que hacen peligrar a la civilización humana al término de este presuntuoso siglo XX, y no parece realísticamente existir posibilidad de neutralizar, en este caso, los avances de la carrera armamentista.

Ricardo MÉNDEZ-SILVA

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los sucedáneos en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo*, México, Círculo de Santa Margarita, febrero de 1980, 96 p.

Este incisivo y cuidadoso estudio del distinguido constitucionalista y profundo conocedor del derecho de amparo tiene su base en un dictamen que elaboró para el procurador fiscal de la Federación en relación a las complejas cuestiones planteadas con motivo de la sentencia firme pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia administrativa en el juicio de amparo promovido por "Empresa Empacadora El Cid, S. A.", respecto del cumplimiento del diverso fallo dictado por el Tribunal Fiscal de la Federación en beneficio de la misma empresa.

Sin embargo, rebasa este análisis, por su importancia, los límites de una simple opinión profesional, ya que el estimado profesor Noriega se ocupa, con apoyo en dicho caso concreto, del examen del problema general de las facultades del juez del amparo en el procedimiento de ejecución coactiva de las sentencias de amparo previsto por los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo.

El prestigiado jurista mexicano considera que en este fundamental sector del derecho de amparo existen dos corrientes doctrinales: una que denomina "purista", y a la cual se afilia, ya que se funda en el respeto y acatamiento de los principios generales, jurídicos y lógicos, que rigen el juicio de amparo; y la segunda, que en opinión del autor, animada de un noble espíritu de hacer del juicio de amparo un instrumento cada vez más eficaz de defensa de los derechos humanos, no vacila en pasar por alto esos principios, y forzando la recta interpretación de los textos legales, pretende otorgar a la tramitación del juicio constitucional una extensión que no tiene, y con ello conceder a los jueces federales en el proceso de amparo, una jurisdicción y una competencia que no les corresponden.

El maestro Noriega toma partido en forma decidida por la primera orientación y desde el punto de vista doctrinal se apoya en el pensamiento del

ilustre jurisconsulto y magistrado Ignacio Luis Vallarta, ya que, según los puntos de vista expuestos en varias ocasiones por dicho tratadista, los efectos de la sentencia que concede el amparo no pueden extenderse más que a nulificar el acto reclamado sin que puedan comprender cualquier otro acto o situación cuya constitucionalidad no se hubiese planteado en el juicio, y por este motivo el juicio de amparo carece de objeto luego que el acto reclamado deje de existir, ya sea que la autoridad responsable revoque el acto reclamado, o bien cuando dicho acto se consume de un modo irreparable, de manera que sea físicamente imposible la restitución de los derechos del quejoso.

También invoca el distinguido profesor Noriega Cantú la autoridad de dos eminentes tratadistas de derecho civil, Marcel Planiol y Manuel Borja Soriano, quienes sostuvieron categóricamente que cuando una obligación tiene por objeto una obligación de hacer, y el obligado se rehusa a cumplir, la ejecución forzada es imposible.

Acude además el autor a varias tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que la sentencia de amparo que protege al demandante sólo puede entenderse en el sentido de que se respete su derecho para ejercitar determinados actos, y que la restitución de tal derecho se hará siempre que sea físicamente posible, pero ni la obligación civil de reparar, o en su defecto, el pago de daños o perjuicios, puede ser materia del juicio de amparo.

En tal virtud, el distinguido tratadista Noriega Cantú considera indebida la resolución pronunciada por el referido Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia administrativa, con fecha 4 de noviembre de 1979, al resolver el recurso de queja interpuesto en contra de la diversa resolución dictada por el juez de distrito respectivo, con motivo de la controversia sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo señalada anteriormente; fallo en el cual el citado Tribunal Colegiado considera que el restablecimiento de los derechos del que obtuvo la protección de la justicia federal puede realizarse *en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, ya sea materialmente, o en forma jurídica, transformándose aquella obligación por la de dar, previa liquidación respectiva.*

En efecto, el autor considera, con gran penetración, que el juicio de amparo protege las garantías individuales así como el funcionamiento del sistema federal, por lo que su fuerza deriva de la facultad anulatoria del acto reclamado, y de la restitución de las cosas al estado que tenían antes de la violación de tales garantías; por ello resulta obvio que los efectos de una sentencia que otorga la protección de la justicia federal sólo pueden consistir de acuerdo con la jurisdicción especial prevista por el artículo 103 de la Constitución federal, en anular el acto y restituir las cosas, por lo que los jueces de distrito y los demás tribunales federales carecen de jurisdicción para conocer y resolver una acción personal civil, ni tampoco de una averiguación penal, las cuales deben ser conocidas por los tribunales ordinarios por conducto de las instancias procesales pertinentes.

Cuando se encontraba en prensa el excelente estudio del profesor Noriega Cantú, se publicó en el *Diario Oficial* de 7 de enero de 1980 el decreto por el

cual se reformaron varios preceptos de la Ley de Amparo, y entre estas modificaciones aparece la adición de un párrafo al artículo 106 del propio ordenamiento, en los siguientes términos:

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido, (y) el Juez de Distrito oyendo incidentalmente a las partes interesadas resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el acatamiento de la ejecutoria.

Al haberse agregado un último párrafo al artículo 106 de la Ley de Amparo, el problema que señalaba el destacado tratadista mexicano se complica considerablemente, pues el legislador acoge la tesis, rechazada por el profesor Noriega Cantú, de la facultad del juez del amparo para sustituir la obligación de hacer señalada por el artículo 80 de la Ley de Amparo; es decir, tratándose de actos reclamados de carácter positivo, de la restitución al afectado en los derechos violados; por una obligación de dar, o sea en el pago de daños y perjuicios, cuya liquidación también debe ser establecida por el propio juez del amparo.

Al no tener a la vista la exposición de motivos de esta reforma, no podemos señalar en esta oportunidad si la modificación legislativa de referencia se inspiró en el criterio establecido por el fallo del Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito y que comenta desfavorablemente el profesor Noriega Cantú, con apoyo en argumentos muy entendibles.

Sin embargo, y a pesar del gran respeto que nos merece el apreciado tratadista y profundo conocedor del derecho de amparo, estimamos que resulta acertada tanto la tesis del Tribunal Colegiado de referencia como la reforma legislativa que se ha transcrito, como resultado de una necesidad práctica ineludible de evitar que se deje sin cumplimiento a las sentencias que otorgan el amparo, especialmente en materia administrativa, con el argumento real o ficticio esgrimido con frecuencia por las autoridades demandadas, de que resulta físicamente imposible restituir las cosas al estado anterior a la solicitud del amparo.

En primer término, debemos hacer la aclaración que, desde nuestro punto de vista, la reforma legislativa está mal situada en el artículo 106 de la Ley de Amparo, en cuanto dicho precepto se refiere al cumplimiento forzoso de las sentencias pronunciadas por los tribunales colegiados o la Suprema Corte de Justicia en los juicios de amparo de una sola instancia contra sentencias judiciales, y cuya ejecución corresponde al juez o tribunal ordinario que dictó el fallo respectivo, ya que se traduce en la reposición del Procedimiento, en caso de violaciones procesales, y en todo caso, en el pronunciamiento de una nueva sentencia en cumplimiento de la dictada por los citados tribunales federales, y este cumplimiento no puede sustituirse por el pago de los daños y perjuicios por parte del obligado, que es el juez de la causa.

Por tanto, tenemos la convicción de que la modificación legislativa debe situarse en el diverso artículo 105 de la propia Ley de Amparo, que se refiere

a la ejecución de las sentencias pronunciadas en los juicios de doble instancia, y cuyo cumplimiento debe vigilar el juez de distrito, y realizarse por las autoridades demandadas, ya que ese cumplimiento es el único que puede sustituirse por el pago de daños y perjuicios.

Pero con independencia de lo anterior, la reforma legislativa viene a llenar una necesidad urgente, como decíamos, especialmente en la materia administrativa —en la que se originó la tesis comentada del Tercer Tribunal Colegiado— ya que en el ordenamiento jurídico federal, y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, todavía con mayor razón en las legislaciones locales, *no existen medios eficaces para exigir la responsabilidad económica de la administración* (que recibe el nombre de civil, pero que en realidad es administrativa), cuando las propias autoridades administrativas se niegan, con motivos reales o supuestos, a cumplir un fallo protector de amparo, que tiene carácter de *condenatorio genérico*, de acuerdo con lo establecido por la doctrina procesal contemporánea, por tratarse de una sentencia de nulidad, ya que de no establecer una condena, así sea genérica, no tendría caso establecer en la Ley de Amparo un procedimiento enérgico de ejecución forzada.

Es cierto que el incumplimiento de la sentencia protectora de amparo por parte de las autoridades demandadas da lugar a un proceso penal ante los jueces federales, en los términos de los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, y 105 a 110 de la Ley de Amparo, pero esta responsabilidad penal es muy difícil de exigir en la práctica, especialmente contra los altos funcionarios dotados de inmunidad constitucional en los términos del artículo 108 constitucional, no obstante el juicio de responsabilidad previsto por el diverso artículo III constitucional y la Ley de Responsabilidades correspondiente (la última expedida en 1980), no resulta eficaz sin un sistema adecuado de responsabilidad económica exigida ya no al funcionario respectivo, sino a la administración, como existe en numerosos ordenamientos contemporáneos.

Sabemos que esta responsabilidad prácticamente no existe, pues ni la prevista en el Código Civil del Distrito Federal (subsidiaria para el Estado) ni la regulada por la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal (directa pero culposa), se pueden hacer valer realmente en la práctica; por ello sería ilusoria la solución propuesta por el profesor Noriega Cantú, de exigir la responsabilidad derivada del incumplimiento a través del pago de daños y perjuicios, en un juicio ordinario diverso del procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo.

Por otra parte, el mismo distinguido tratadista se ha incorporado en numerosos aspectos a la corriente procesalista contemporánea en su magnífico libro *Lecciones de amparo*, cuya segunda edición apareció en 1980, pero en el estudio que comentamos se afilia a la corriente clásica que considera al propio derecho de amparo como un instrumento para la tutela exclusiva de los derechos fundamentales de la persona humana consagrados constitucionalmente.

Esta configuración histórica y emotiva del amparo mexicano no correspon-

de a la realidad actual, en la cual nuestra más preciada institución procesal se ha transformado en un conjunto muy complejo de categorías procesales que tutelan prácticamente todo el ordenamiento jurídico nacional, y por ello ya no responde a la idea original de tutela exclusiva de las garantías individuales, con la cual tiene poco que ver el llamado control de legalidad, especialmente en materia administrativa, en la cual el juicio de amparo sólo en contadas ocasiones protege directamente los derechos humanos, ya que en la mayor parte de los casos se ha transformado en un proceso de lo contencioso-administrativo, cuando se interpone contra actos de la administración activa, o como una casación administrativa, si procede contra sentencias de los tribunales judiciales o administrativos, sin que por ello sea menos importante, debido a la trascendencia que asume en nuestra época (que se caracteriza por el crecimiento desorbitado e inevitable de la administración), la defensa de los derechos de los administrados.

Las reflexiones anteriores nos señalan la importancia del estudio del profesor Noriega Cantú que, como todos sus trabajos, cala muy hondo en los problemas que analiza, y por ello consideramos que es de consulta indispensable, como lo ha sido para nosotros, en la cuestión fundamental, tan complicada en nuestra realidad, del cumplimiento de las sentencias de amparo, especialmente cuando las mismas protegen a los administrados frente a la administración.

Héctor FIX-ZAMUDIO

REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979, 401 pp.

Este libro, resultado de la minuciosa investigación que sobre el tema realizó su autor para doctorarse en derecho, llena una laguna existente en la bibliografía histórico-jurídica mexicana del periodo colonial, al ofrecer, por primera vez, un estudio particular de la intendencia en la Nueva España.

El régimen de las intendencias, implantado en las Indias a partir del siglo XVIII, constituyó uno de los últimos esfuerzos de la Corona española —ahora en manos de los Borbones— para consolidar el edificio de la administración colonial que ya comenzaba a desmoronarse. Rigió en toda la América española y fue en México donde subsistió por más tiempo, ya que hasta 1824 —consolidada la independencia— se produce su extinción jurídica.

La parte medular del trabajo se desarrolla en tres capítulos: en el primero de ellos, el autor analiza el desarrollo de las intendencias en Francia. Es generalmente aceptado el hecho histórico del origen francés de la intendencia hispana; a pesar de ello, los estudiosos de esta figura en España e Indias no suelen remontarse a sus raíces más remotas que, según el autor, son tan valiosas para entender esta institución. Rees lo hace, y la estudia desde sus