

Gabino González Santos* (México)

La amenaza se hizo creíble: incidentes de inejecución de sentencia**

RESUMEN

En los últimos años ha disminuido el número de expedientes de incumplimientos de sentencias de amparo radicados en la Suprema Corte de Justicia. Una explicación para ello deriva del cambio en el sistema, pero ello no abarca la totalidad del fenómeno. Una razón adicional se debe a que la Corte comenzó a imponer sanciones con mayor frecuencia. A partir de la teoría de juegos se demostrará la existencia de una correlación entre la disminución de este tipo de casos y el aumento en el número de determinaciones en las que, de hecho, se ha impuesto la sanción.

Palabras clave: cumplimiento, Suprema Corte de Justicia, teoría de juegos.

ZUSAMMENFASSUNG

Seit einigen Jahren ist die Anzahl der beim Obersten Gerichtshof anhängigen Verfahren wegen der fehlenden Umsetzung von Rechtsschutzentscheidungen rückläufig. Eine Ursache dafür sind Systemänderungen, die jedoch das Phänomen nicht vollständig erklären. Ein weiterer Grund sind die verstärkt vom Gerichtshof verhängten Sanktionen. Ausgehend von der Spieltheorie soll daher die Korrelation zwischen der Abnahme der Fälle und der Zunahme der Entscheidungen dargelegt werden, in denen tatsächlich Sanktionen verhängt wurden.

Schlagwörter: Umsetzung, Oberster Gerichtshof, Spieltheorie.

* Secretario de Estudio y Cuenta (SCJN). Licenciado en Derecho (UMSNH e ITAM); especialista en Argumentación Jurídica (ITAM) y maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (UP). gabinogonzalezsantos@gmail.com

** Agradezco los comentarios del maestro Ignacio Marván Laborde y del doctor Gilles Serra, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), así como de los maestros Luz Helena Orozco y Villa y Rodrigo Montes de Oca.

SUMMARY

The number of cases filed in the Supreme Court of Justice for noncompliance with amparo decisions [for the protection of fundamental rights] has fallen in recent years. One explanation for this derives from the change in the system, but this does not cover the entire phenomenon. Another reason is that the Court began to impose sanctions more frequently. Using game theory, it will be demonstrated that there is a correlation between the reduction in these types of cases and the increase in the number of decisions in which, in fact, sanctions have been imposed.

Key words: Compliance, Supreme Court of Justice, game theory.

Introducción

En este ensayo se ofrece una explicación integral de la variación en el comportamiento de las autoridades obligadas a cumplir con las sentencias de amparo, ello respecto de los expedientes que se presentan en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJ), en los últimos diez años.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, cuando se incumple una sentencia de amparo y no existe alguna razón que justifique esto, debe sancionarse a la autoridad con la destitución del cargo (en caso de que lo siga ocupando) y con la consignación de un proceso penal por la comisión de un delito relativo a dicho incumplimiento.

Si se toma como referencia el número de incidentes de inejecución de sentencia que se radican en la SCJ, se puede advertir una dramática disminución en los últimos años. En 2012, por citar un dato, se registraron 2.727 de estos casos, mientras que en 2017 se presentaron 242 casos. En este ensayo se ofrece una explicación integral de este fenómeno.

Los factores que se advierten como razón del cambio de comportamiento son dos: el cambio en la norma y, adicionalmente –pero no menos importante–, una modificación en la percepción de la autoridad respecto de la imposición de la sanción por parte de los juzgadores; en esta segunda parte se enfocará este trabajo.

En efecto, como se verá, una de las razones de este cambio es la modificación del sistema, que se volvió más rígido a partir de la posibilidad de imponer multas y de precisar con mayor detalle cómo debe llevarse a cabo el proceso de ejecución, todo ello con la instauración de la nueva Ley de Amparo en abril de 2013. El cambio se manifestó, sobre todo, en los siguientes aspectos: el cumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad, el cumplimiento debe ser total, y ante el incumplimiento se establece una sanción intermedia (multa) que puede ser impuesta de manera paulatina (y acumulada) en las distintas fases de cumplimiento de la sentencia de amparo.

No obstante, este cambio normativo no explica la totalidad del fenómeno, sobre todo en un periodo tan corto y con el éxito demostrado. En este sentido, aunado a la

explicación sobre el cambio normativo, se explorará una razón adicional relacionada con la conducta de las autoridades vinculadas al cumplimiento, frente a la amenaza de imposición de sanciones por parte del juzgador.

Para esta segunda explicación se aplicará un sencillo modelo de teoría de juegos, a partir del cual se justificará que la razón del cambio es, aunado al nuevo sistema de cumplimiento, que la amenaza en la imposición de la sanción se hizo creíble, lo que complementa la explicación de este cambio de conducta.

Si se toma la teoría de juegos como base, y se caracteriza el procedimiento de ejecución de sentencia como un juego en el que los jugadores son, por un lado, el juzgador que requiere el cumplimiento de la sentencia de amparo so pena de imponer las sanciones previstas para el incumplimiento, y por otro, la autoridad obligada al cumplimiento y su superior jerárquico, sobre quienes pesa la amenaza de la sanción, se advierte que la conducta de los jugadores responde a la “creencia” de cómo actuará el otro, y, en esa medida, si considera real la amenaza de actuación de la contraparte en el juego, es decir, de la aplicación de la sanción.

Si se aplica esta teoría al caso de los incidentes de inejecución de sentencia, cuando las amenazas de sanción se hicieron creíbles, es decir, cuando el pleno de la SCJ comenzó a sancionar con mayor frecuencia a las autoridades por el incumplimiento, entonces estas comenzaron a modificar sus conductas.

En este sentido, a continuación se presentan, en primer lugar, las condiciones de incumplimiento de casos radicados en la SCJ en el periodo comprendido entre 2009 y 2016, para analizar dicho comportamiento; en segundo lugar, se analizarán los principales cambios normativos al sistema de cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo y sus implicaciones, y, en tercer lugar, se expondrá una explicación adicional al cambio a partir de una elección racional determinada por la propia actuación de uno de los jugadores, en este caso, la Suprema Corte de Justicia, al decidir imponer las sanciones, y, en ese caso, hacer creíbles las amenazas proferidas a los sujetos obligados al cumplimiento.

1. Procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo

Los jueces deciden disputas entre partes. La consecuencia que debería ser natural a esta decisión es que las partes cumplan con lo ordenado en la sentencia. Por lo menos, esa es una de las premisas básicas de la ecuación. No obstante, pueden ocurrir situaciones que propicien que ello sea imposible o que, por lo menos, no pueda hacerse conforme a los parámetros decididos por el propio juzgador.

El juicio de amparo no difiere de estas premisas que son aplicables a todos los procesos. En el caso de México, desde la Constitución está establecido el principio según el cual las sentencias de amparo deben cumplirse, aunque se admite también la posibilidad de que ello pueda no hacerse o, en su caso, que eso se haga de una manera distinta a la originalmente decidida.

Es importante precisar que el cumplimiento de las sentencias –en este caso de amparo– es fundamental, pues se constituye como parte integrante del derecho a la justicia, según lo ha resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al resolver el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá.¹ En los juicios de amparo, los encargados de cumplir con las sentencias son las autoridades, razón por la cual este deber de cumplimiento se encuentra, de alguna manera, reforzado.

Ahora bien, ¿qué sucede en la realidad respecto del cumplimiento de las sentencias de amparo? Si se toma como parámetro de estudio el número total de sentencias de amparo que se emiten en el país, se podría considerar que en una inmensa mayoría se cumplen sin mayores problemas. Pero el cumplimiento en algunos casos resulta extemporáneo, y no es sino hasta que el caso llega a instancias cuyas consecuencias ante el incumplimiento están agravadas, que se cumplen.

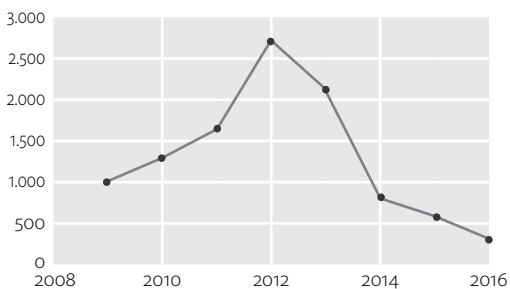
El número de asuntos² que en incumplimiento se presentaron en la SCJ entre los años 2009 y 2016 se muestra en la tabla 1, y el gráfico 1 nos permite ver cómo fue creciendo, hasta llegar a un punto máximo, a partir del cual decreció y lo hizo a tasas altas.

En efecto, se observa un crecimiento de los expedientes de inejecución de sentencia radicados en la SCJ entre 2009 y 2012, con un incremento importante en ese último año. Posteriormente, a partir del año 2013 se observa un sensible descenso

Tabla 1. Número de asuntos en incumplimiento presentados en la SCJ entre 2009 y 2016

Año	Total de IIS radicados SCJN
2009	1.015
2010	1.316
2011	1.637
2012	2.727
2013	2.150
2014	812
2015	597
2016	327

Gráfico 1. Incidentes de inejecución radicados SCJN



Fuente: elaboración propia.

¹ Ernesto Martínez Andreu, “Cumplimiento de sentencia”, en J. Guadalupe Tafuya Hernández (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, CDMX, 2017.

² Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/indicadores_gestion/documento/2017-06/SGAIG%204T16_o.pdf

en estos números, hasta llegar en 2016 a un número mucho menor del observado, por ejemplo, en el año 2009 (casi una tercera parte).

A continuación se abordarán las dos explicaciones para este cambio: por un lado, el cambio normativo y, por otro, la modificación en la conducta de las autoridades obligadas, más bien asociado a la percepción de la imposición de la sanción en este tipo de casos por parte de la SCJ.

2. El cambio normativo como primera explicación

De acuerdo con lo previsto en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución,³ si la autoridad incumple una sentencia de amparo, la SCJ podría evaluar si el incumplimiento encuentra o no alguna justificación, en cuyo caso, podría otorgar un plazo mayor para que se cumpla con la sentencia. Sin embargo, si no se considera justificado o se incumple con el plazo otorgado para el cumplimiento, la consecuencia que prevé para la autoridad es su destitución del cargo público, así como la consignación directa a un procedimiento penal.

Aunque esta disposición constitucional prevé que la SCJ imponga la sanción de destitución del cargo y consignación penal, tanto a la autoridad omisa respecto del cumplimiento de la sentencia como a su superior jerárquico, si tras analizar el caso se considera que resulta injustificado el incumplimiento, se debe considerar que ello resulta tras desahogar un procedimiento (previsto en los artículos 192 a 198 de la Ley de Amparo)⁴ de ejecución ante el juzgador que concedió el amparo. Este procedimiento presentó modificaciones a partir de la Ley de Amparo vigente desde abril de 2013. A continuación se explicará de una manera acotada este procedimiento para al final concluir con las principales notas de modificación entre este y el anterior sistema.⁵

³ “XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria”.

⁴ Además de la regulación contenida en el Capítulo Tercero de la Ley de Amparo, denominado Cumplimiento y Ejecución, el sistema de cumplimiento se encuentra regulado en el Acuerdo General Plenario 10/2013, emitido por el Tribunal Pleno de la Corte, así como en las jurisprudencias del Pleno, con registros del IUS números 2007915, 2007917 y 2007918.

⁵ Para un análisis más detallado del procedimiento de cumplimiento y ejecución en la nueva ley de amparo y el contraste con la anterior, ver José Ramón Cossío *et al.*, *La nueva ley de amparo*, México, Porrúa, 2015.

Una vez que una sentencia en la que se concedió el amparo causa estado, es decir, queda en firme, bien porque no fue impugnada o porque al serlo fue confirmada en la revisión, el juez o tribunal que la emitió solicitará su cumplimiento a la autoridad o autoridades involucradas.

En ese mismo acuerdo requerirá al superior jerárquico de dicha autoridad para que ordene a esta que cumpla. Se les hará saber, a ambos, que en caso de no cumplir, se les podría imponer una multa que va de 100 a 1000 unidades de medida de actualización,⁶ que equivalen aproximadamente a 8.000 pesos en la sanción mínima y hasta 80.000 pesos en la condición más agravada, y que de persistir el incumplimiento se les podría separar de su cargo e iniciárseles un procedimiento penal por la comisión del delito de incumplimiento de sentencia de amparo, que implica una pena de prisión de 5 a 10 años, conforme a lo previsto en el artículo 267, fracción I de la Ley de Amparo.

Es importante destacar que en este primer acto, es decir, el requerimiento de cumplimiento, el juzgador debe precisar claramente qué debe hacer la autoridad para cumplir con la sentencia. En la medida en que sea claro el requerimiento, se precise lo que deberá hacer la autoridad requerida y el fundamento para ello, se evitará que en algún momento se reponga el procedimiento para que se especifique cualquiera de estas condiciones.

La ley prevé que se otorgue un plazo de tres días para que la autoridad cumpla con la sentencia. Este plazo, sin embargo, puede ampliarse si el cumplimiento resulta complejo, o reducirse si resulta urgente.

Una vez que transcurre el plazo concedido y no se cumple o, cuando menos, no se demuestra estar en vías de cumplimiento de la sentencia, el juez debe multar, tanto a la autoridad como a su superior jerárquico, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores. luego de impuesta dicha sanción, se ordenará la apertura del incidente de inejecución, lo que implica turnar el asunto a una instancia superior para que continúe con el procedimiento.

En este punto se debe hacer un paréntesis. Como se ha visto, este procedimiento se instauró en la Ley de Amparo vigente a partir de abril de 2013. En la anterior ley⁷ no estaba prevista la imposición de multas, ni tampoco cuántas veces debía requerirse el cumplimiento de la sentencia a la autoridad responsable o a la vinculada. Ello propiciaba, por un lado, que los procedimientos fueran muy largos, ya que se requería en demasiadas ocasiones, y, por otro, y dado que no existían multas, que no hubiera incentivos para que las autoridades cumplieran con la sentencia de amparo.

Ahora bien, dado que existen dos tipos de juicio de amparo (indirecto y directo) cuya tramitación es distinta, los procesos de ejecución también son diferentes. En el caso del amparo indirecto, quien conoce y resuelve es un juez de Distrito y la revisión se presenta ante el Tribunal Colegiado de Circuito, quien define los aspectos

⁶ Artículo 258 de la Ley de Amparo.

⁷ Ello se encontraba regulado en los artículos 105 y ss. de la anterior Ley de Amparo.

de legalidad y, si subsisten temas de constitucionalidad que ameriten ser resueltos por la Corte, esta los determinará en definitiva. El caso de los amparos directos es distinto; quien conoce y resuelve este tipo de juicio de amparo es un Tribunal Colegiado, y se prevé una revisión que conoce y resuelve la Corte, pero solo de manera excepcional, cuando subsiste un tema de constitucionalidad que sea importante y trascendente.

Para efectos de este trabajo resulta importante la distinción, ya que en el caso del juicio de amparo indirecto, si el juez agotó el procedimiento de ejecución, ordenó imponer la multa y la autoridad no ha cumplido, entonces se debe abrir el procedimiento de inejecución de sentencia, para lo cual se envían los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para que continúe con el trámite. En esta fase, el juez sigue requiriendo e incluso multando a la autoridad omisa en el cumplimiento.

El Tribunal admite el procedimiento de inejecución, ordena requerir tanto a la autoridad como a su superior jerárquico y realiza un estudio sobre el procedimiento de ejecución. Si considera que este se efectuó de manera adecuada, entonces realiza un proyecto de sentencia de destitución del cargo y consignación al proceso penal, mismo que remite junto con el expediente a la SCJ para que resuelva en definitiva sobre la aplicación de la sanción.

Puede, por otro lado, considerar que el procedimiento de ejecución no fue adecuado, bien porque no hubo la precisión debida en el requerimiento o las condiciones de este no fueron adecuadamente definidas, por ejemplo, al no fijarse una cantidad por pagar, o que lo hubiere sido de manera inadecuada, o que no se hubiere requerido a las autoridades que realmente les competía llevar a cabo el cumplimiento. En todos estos casos, y, por supuesto, en los que se considere que el procedimiento de ejecución no fue apropiado, entonces se debe ordenar reponerlo para que se lleve de forma adecuada. Lo anterior, por supuesto, bajo la lógica de que no puede reputarse a la autoridad la falta de cumplimiento, si el procedimiento de ejecución, por algún motivo, no se desahogó de manera apropiada.

Si aun con el requerimiento del Tribunal Colegiado y los múltiples requerimientos que se siguen haciendo en el juzgado la autoridad es omisa respecto del cumplimiento, se ordena remitir el expediente a la SCJ, en donde se le turna a un ministro ponente para que analice el caso y proponga una resolución.

En términos muy similares a lo que ocurre cuando el caso llega a un tribunal colegiado, en la Corte se vuelve a verificar el procedimiento de ejecución para validar que todo se haya desahogado conforme a derecho. En caso de que ello sea así, entonces debe analizarse si existe una causa justificada para el incumplimiento de la sentencia de amparo. En este caso, si se considera que sí existe una justificación, se otorga un plazo para el cumplimiento, pero, en caso contrario, se propone la destitución y consignación a un juez penal para que la autoridad omisa enfrente un proceso penal por la comisión de un delito previsto en la Ley de Amparo.

Por otro lado, para el caso del procedimiento del juicio de amparo directo, ante el incumplimiento de la sentencia, el propio tribunal que concede el amparo, tras

haber multado a la autoridad y al superior jerárquico, envía el expediente a la SCJ, que evaluará, en los mismos términos previstos en los párrafos anteriores, para determinar si procede o no aplicar la sanción.

Ahora bien, es necesario destacar que existen tres diferencias fundamentales entre el sistema de cumplimiento vigente, descrito brevemente párrafos atrás, y el anterior sistema.

1. El cumplimiento de las sentencias de amparo es total, y solo se entenderá cumplida una sentencia cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos. Esto fortalece no solo el sistema de cumplimiento y ejecución, sino que coadyuva a que los justiciables no tengan que interponer nuevos recursos o, incluso, un nuevo juicio de garantías, pues el órgano que concedió el amparo deberá hacer un análisis mucho más escrupuloso para verificar si se cumplió o no con el fallo. En el anterior sistema ello implicaba que podría declararse cumplida una determinación de amparo, cuando era parcialmente cumplida o estaba en vías de cumplimiento.
2. La imposición de sanciones por el cumplimiento extemporáneo. En efecto, a partir del nuevo sistema de ejecución de las sentencias de amparo se prevé que el cumplimiento extemporáneo, si es injustificado, no exime de responsabilidad, aunque sí constituye una atenuante para la imposición de la sanción. Sobre este aspecto es importante destacar que dado que no existía una sanción que debiera asignarse por el acatamiento tardío de las sentencias de amparo en el sistema vigente hasta abril de 2013, ello provocó que la sede de cumplimiento de las sentencias en muchos casos fuera la SCJ y no los órganos jurisdiccionales que concedían el amparo y que en principio debían velar por su observancia.
3. Por último, es igualmente importante destacar que en el nuevo sistema de cumplimiento y ejecución deberá suplirse tanto la deficiencia de la vía como de los argumentos hechos valer por el quejoso, lo que supone que en todos los procedimientos involucrados en el cumplimiento, entre ellos el incidente de inejecución, deberá analizarse siempre el fondo que materialmente prevalezca sin perjuicio de si los argumentos expresados por el quejoso atienden o no al punto central del debate o tan siquiera combaten o no realmente los actos relacionados con el acatamiento.

A partir de estos tres puntos es posible concluir que el sistema de cumplimiento previsto en la ley de amparo vigente a partir de 2013 contempla un sistema más garantista y preocupado por el acatamiento de las sentencias de amparo, a la par que implica un procedimiento más estricto y rígido para la autoridad vinculada al cumplimiento. No obstante, el cambio normativo no explica completamente el cambio en la conducta de la autoridad.

3. Una explicación adicional a partir de la teoría de juegos y la elección racional

Una manera de estudiar la sociedad, y en concreto el comportamiento humano, es a través de la elección racional. Campos como la economía o la ciencia política han utilizado este método para aproximarse a diversas áreas de estudio. Este tipo de análisis supone que las personas toman decisiones de manera racional, coherente y buscando obtener el mayor de los provechos de estas, que calculan las posibles consecuencias de sus actos, utilizan la información a su alcance, y tratan de anticipar las actuaciones de los demás.

Así, un individuo racional busca maximizar la satisfacción de sus deseos usando sus recursos disponibles. Consideramos que alguien es racional cuando tiene objetivos claros, lucha por alcanzarlos y calcula las posibles consecuencias de sus actos. La teoría de juegos es una rama de las matemáticas que busca racionalizar un contexto de interacción entre individuos, a partir de establecer un valor por las acciones que llevan a cabo. Esta teoría, sin embargo, se ha extendido a ramas como la economía o la ciencia política.

El intercambio o la interacción entre los participantes del juego se puede caracterizar como un conflicto estratégico, en el que la estrategia es “un plan de acción que responde a las reacciones de otros”.⁸ En este sentido, las decisiones de los individuos están afectadas no solo por sus propios designios sino, sobre todo, a partir de las acciones de los demás.⁹

Así, en este intercambio resulta fundamental para los jugadores considerar las opciones que tiene el individuo con el que se interactúa y, sobre todo, tratar de “predecir” qué acciones tomará en el futuro. Esta predicción sobre qué curso de acción tomará es, precisamente, lo que precede a su propio comportamiento. En otros términos, si tomamos en cuenta que las personas son racionales, en un contexto de interacción entre individuos actuarán de acuerdo con las consecuencias que, anticipan, harán los demás jugadores, y el valor y las consecuencias que ello conlleve en cada caso.

La decisión de un individuo, en un juego, está condicionada a si considera que el otro jugador es racional, y para decidir qué hacer, si la “amenaza” que en su caso pueda infligir uno a otro es o no creíble. La recompensa de tomar una u otra decisión, en combinación con la probabilidad de que actúe de una u otra forma, es lo que guía su actuación. En este sentido, la teoría de juegos es un método para predecir comportamientos. Es importante señalar que esta teoría prevé que, dado que los

⁸ Robert Cooter y Thomas Ulen, *Derecho y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 54.

⁹ Cfr. VV.AA., *Teoría de juegos y derecho contemporáneo*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 4.

jugadores son racionales y entre ellos se saben racionales y saben que saben esto, en este sentido, no funcionan las amenazas que no son creíbles.

Ahora bien, para trasladar esta teoría al tema de estudio que nos ocupa es preciso establecer las condiciones del juego a través de definir los siguientes elementos: cuáles son las decisiones de cada uno de los jugadores, cuál es la secuencia del juego, cuáles serían las posibles combinaciones de actuaciones que podrían darse en esta interacción y cuáles son las preferencias de los jugadores y, en su caso, el orden de estas.

En relación con las decisiones de los jugadores, para el caso de la SCJ, son tres las que puede adoptar ante un caso en que se ha incumplido con la sentencia de amparo: 1) si existe alguna justificación para el incumplimiento de la sentencia de amparo, otorga un plazo para que se cumpla; 2) si el procedimiento de ejecución no se hubiere llevado a cabo adecuadamente, debe reponerse y corregirse en algún punto, para que la sentencia de amparo sea exigible, y 3) si no existe justificación en el incumplimiento de la sentencia de amparo y, dado que se llevó a cabo adecuadamente el procedimiento de ejecución, entonces procede aplicar la sanción prevista en la constitución para el incumplimiento de las sentencias de amparo, esto es, la destitución del cargo, y, en su caso, la consignación ante un juez penal, para que se lleve a cabo el procedimiento penal por el delito previsto en el artículo 207 de la Ley de Amparo.

Por lo que hace al otro jugador involucrado, es decir, la autoridad obligada al cumplimiento de la sentencia, sus posibilidades de acción son también tres: 1) cumplir con lo ordenado en la sentencia, lo que puede hacer en cualquier momento del procedimiento, aun cuando ello le puede acarrear alguna consecuencia, como puede ser la imposición de alguna multa; 2) puede ocurrir que lleve a cabo ciertos actos de cumplimiento y aduzca que existe imposibilidad para cumplir la sentencia de amparo en sus términos, o que dada su dificultad es necesario contar con más tiempo para llevar a cabo lo exigido en la resolución; 3) la autoridad decide incumplir con la sentencia de amparo, decisión del jugador en la que es irrelevante la razón por la cual incumple, es decir, si ello responde al desdén, desconocimiento o, en su caso, si la autoridad de manera consciente decide incumplir, ello tratando de llevar el sistema a su límite, aduciendo que resulta justificado el incumplimiento y, por tanto, que el Pleno de la Corte lo exculpará.

La secuencia del juego viene determinada por el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, al cual se hizo una referencia más detallada en el apartado anterior. Es decir, una vez que se otorga un amparo (según sea la sede, juzgado o tribunal) se requiere el cumplimiento y, ante la falta de atención por parte de la autoridad, se revisa por una instancia superior tanto el procedimiento de ejecución como el que las condiciones de exigibilidad de la sentencia sean las adecuadas (determinación, por ejemplo, de una cantidad cierta en caso de que hubiere que restituir, y, en general, que esté claramente planteado lo que tiene que hacer la autoridad para que se considere cumplida la sentencia). Una vez llevado a cabo este análisis, se requiere por última vez a la autoridad y a su superior jerárquico y, ante el

incumplimiento, se ordena la destitución de ambos, en caso de que sigan ocupando la titularidad del cargo, y la consignación a un juez penal, por la comisión del delito de incumplimiento de la sentencia de amparo.

Los posibles resultados que podrían darse según las combinaciones son los siguientes:

1. Que el juzgador requiera el cumplimiento y la autoridad cumpla la sentencia de manera oportuna.
2. Que el juzgador requiera el cumplimiento y la autoridad incumpla la sentencia, en cuyo caso el juzgador impone una primera sanción (multa) y requiere de nuevo; ante la imposición de la multa, decide cumplir con la sentencia.
3. Que el juzgador requiera el cumplimiento y la autoridad incumpla con la sentencia; en este caso, que el juzgador imponga una primera sanción (multa) y que requiera de nueva cuenta el cumplimiento. Ante este nuevo requerimiento, la autoridad insiste en incumplir, y entonces, el juzgador impone la sanción más grave, es decir, la separa de su cargo, y la consigna para que se lleve a cabo el proceso penal.

En cuanto a las preferencias de cada jugador, y el orden de estas, para el caso del juzgador, son: 1) que la sentencia se cumpla de manera oportuna, 2) que se cumpla tras la imposición de la multa (sanción intermedia) y 3) que se imponga la sanción más grave, es decir, que se destituya a la autoridad y que se le imponga la sanción penal. Es este también el orden de preferencias del jugador: prefiere que se cumpla, que ello suceda tras la imposición de una multa y, finalmente, que se imponga la sanción más grave.

Como ejemplo de esto último veamos el caso de omisión legislativa respecto de la emisión de la ley que regula la publicidad oficial (amparo en revisión 1359/2015, de la Primera Sala de la SCJ). En este caso la autoridad obligada al cumplimiento de la sentencia era el Congreso de la Unión, por lo que resulta evidente que de haber llegado a enfrentar un procedimiento de inejecución, el costo de destituir al Congreso de la Unión resultaba, evidentemente, alto.

Para el caso de la autoridad, la preferencia respecto de su actuación se podría reconstruir en los siguientes términos: 1) debemos considerar que aquellas sentencias de amparo cuyo cumplimiento no implica un costo elevado para la autoridad son cumplidas de manera inmediata, pero dado que este estudio se basa en el incumplimiento, no serán tomadas en cuenta. Pero, respecto de aquellas sentencias que sí pueden implicar un coste significativo, la autoridad tiende a aplazar el cumplimiento, y prefiere ser multada antes de ser destituida. En cualquier caso, como se verá más adelante, todo ello va en función, además, de la creencia que tienen sobre si el otro jugador les impondrá la sanción más grave.

En este sentido, dependerá de la predicción que la autoridad haga sobre el comportamiento de la SCJ para imponer la sanción, lo que determinará las condiciones

de cumplimiento. Si la autoridad percibe que no es creíble que les serán impuestas las sanciones más graves, y dado que el pago por incumplir es mayor, entonces no cumplirá. Por otro lado, si considera creíble la amenaza, tenderá a cumplir.

Como se verá en el siguiente apartado, esto fue precisamente lo que aconteció en la realidad o, por lo menos, los números sobre incumplimiento que hemos visto así nos lo indican.

4. La amenaza se hizo creíble

Hasta abril de 2018, en la SCJ se ha impuesto la sanción más grave por incumplimiento de sentencia de amparo en 42 casos.¹⁰ De estos, 40 fueron incidentes de inejecución de sentencia, una inconformidad y un incidente de inejecución derivado de un incidente de repetición del acto reclamado. Todos estos casos relacionados con el incumplimiento de las sentencias de amparo, algunos de ellos respecto de las mismas autoridades. De este universo de casos, 23 fueron bajo la aplicación de la nueva ley de amparo, mientras que en 19 se aplicó la anterior ley. En algunos casos se destituyó, mientras que en otros ello no resultó necesario, dado que quienes fueron sancionados ya habían dejado de ocupar el cargo en el momento de la emisión de la resolución.

Entre las autoridades sancionadas se encuentran algunas electas democráticamente, sobre todo municipales, y, en menor medida, locales y federales. A continuación presentamos la información relativa al número de casos resueltos y el tiempo en que se hizo.¹¹

Hasta antes de 2011, la SCJ emitió sanciones solo en cuatro ocasiones en los años de 1990,¹² 1997,¹³ 2000¹⁴ y 2002.¹⁵ Desde el año 2002 y hasta finales de 2011, no se impuso sanción a ninguna autoridad, pese al creciente número de incumplimientos. El 7 de noviembre de 2011 se resolvieron dos casos.¹⁶ En 2012 se resolvieron nueve casos.¹⁷ Al

¹⁰ En el siguiente enlace se puede acceder a un cuadro detallado de cada uno de estos 41 asuntos: <https://www.dropbox.com/s/inaee2876np099n/Tabla.doc?dl=0>

¹¹ Las versiones públicas de las resoluciones que se relacionarán pueden ser consultadas en internet en el siguiente enlace: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

¹² Incidente de inejecución de sentencia (en adelante IIS), 7/1987.

¹³ IIS 31/1997.

¹⁴ IIS 163/1997.

¹⁵ IIS 210/2000.

¹⁶ IIS 889/2011 y 819/2011.

¹⁷ Inconformidad 428/2010, y los incidentes de inejecución 1109/2012, 1057/2012, 843/2012, 838/2012, 800/2012, 767/2012 y 675/2012, estos siete últimos casos respecto de una misma autoridad, así como el incidente 573/2012.

siguiente año, en 2013, se resolvieron tres más.¹⁸ Para 2014 se resolvieron otros tres.¹⁹

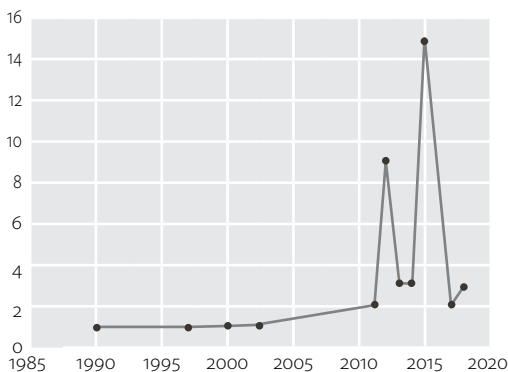
En 2015 se impuso la sanción en quince casos,²⁰ once de los cuales eran respecto de una misma autoridad. En el año 2016 no se presentaron casos. Al año siguiente, en 2017, se resolvieron dos casos,²¹ entre ellos quizás el más relevante en cuanto a la autoridad sancionada fue el delegado en Venustiano Carranza, en la Ciudad de México. Finalmente, en 2018 –por lo menos hasta abril–, la SCJ ha resuelto sancionar a las autoridades en tres casos más (tabla 2, gráfico 2).²²

A partir de estos elementos podemos obtener algunas conclusiones relevantes. Solo en el 34% de los expedientes en que se impuso sanción ello se hizo antes de la entrada en vigor de la Ley de Amparo que preveía un sistema más rígido de cumplimiento. Lo anterior, en un periodo de 22 años. Solo en los años 2009, 2010 y 2011 se acumularon 3,968 expedientes de incumplimiento en la SCJ.

Tabla 2. Sanciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia

Año	Número de expedientes en los que se sancionó
1990	1
1997	1
2000	1
2002	1
2011	2
2012	9
2013	3
2014	3
2015	15
2017	2
2018	3

Gráfico 2. Expedientes en los que se sancionó, por año



Fuente: elaboración propia.

Fuente: Estadística SCJN.

¹⁸ IIS 394/2013, 860/2013 y 573/2013.

¹⁹ IIS 1010/2009, 1858/2013 y 1566/2013.

²⁰ Incidentes 580/2014, 4/2014, 117/2015, 125/2015, y respecto de la misma autoridad los siguientes once expedientes: 65/2015, 120/2015, 667/2014, 110/2015, 180/2015, 710/2014, 752/2014, 7/2015, 99/2015, 766/2014 y 14/2015.

²¹ IIS 289/2015 y 296/2016.

²² IIS 105/2017, 1882/2013 y 1/2016.

El resto de los casos en los que se emitió sanción, es decir, el 66% de los expedientes de sanción, se resolvieron con posterioridad a que entrara en vigor la nueva Ley de Amparo. De acuerdo con las cifras reportadas en la tabla 1, el número de expedientes fue creciendo hasta alcanzar un pico en el año 2012, con 2.727 asuntos; al año siguiente, descendió un poco el número, y para el año 2014 había descendido de manera radical. Así, mientras que en el año 2012 se reportaron 2.727 asuntos, cuatro años después se presentarían 327 expedientes.

De los 41 asuntos en los que se ha impuesto la sanción más grave, el 46% fueron tramitados bajo la vigencia de la anterior ley, mientras que el 54% se tramitaron bajo la nueva ley. Si solo el cambio en la ley explicara el fenómeno, entonces la inmensa mayoría de estos 41 casos deberían ser asuntos en los que resultara aplicable la nueva ley. Por otro lado, advertimos que el pleno de la Corte comenzó a sancionar con mayor frecuencia desde finales de 2011 y en 2012, es decir, antes de la entrada en vigor de la nueva ley. En este lapso resolvió 11 casos, es decir el 26%.

Resulta igualmente revelador que entre el lapso que transcurrió del 11 de febrero de 2002 hasta el 7 de noviembre de 2011, no se impuso ninguna sanción, lo que contrasta con el hecho de que en la última parte de este lapso, es decir, entre 2009 y 2011, el número de incumplimientos crecía a un ritmo importante, según reportan las cifras estudiadas. Lo anterior indica la existencia de una correlación entre uno y otro comportamiento. Esto es, cuando la SCJ no sancionaba a las autoridades omisas, creció notablemente el incumplimiento, mientras que cuando se comenzó a sancionar –más o menos a la par de que cambió el sistema de cumplimiento por la nueva ley–, bajó dramáticamente el número de asuntos radicados en la SCJ por incumplimiento de sentencias de amparo.

En este sentido y volviendo a la aplicación de la teoría de juegos al caso concreto, se puede advertir que la amenaza de la imposición de la sanción se hizo creíble. En consecuencia, y dado que las autoridades obligadas al cumplimiento actúan de manera racional en esta interacción, y era evidente que podrían resultar sancionadas por su incumplimiento, ello propició que se cumplieran en mayor número estos asuntos, lo que indefectiblemente condujo a la reducción de su número.

Conclusión

Como se ha visto a lo largo de este ensayo, han existido variaciones importantes en el número de asuntos que la Suprema Corte de Justicia ha conocido por incumplimientos de sentencias de amparo en los últimos años. Se advierte un crecimiento importante en el número de sentencias que se incumplían, pero a la vez se observa que la SCJ no imponía sanciones en esos casos. En parte, ello respondía a un sistema de cumplimiento más flexible (si acaso tolerante) previsto en la anterior Ley de Amparo, pero también a la falta de interés en emitir sanciones por parte de la Suprema Corte de Justicia.

La norma se modificó y entró en vigor un sistema de cumplimiento más rígido, que preveía, además de la sanción grave, la imposición de sanciones intermedias (multas) y sobre todo que el cumplimiento tardío de las sentencias de amparo sí tendría consecuencias. No obstante este cambio, y como los números claramente lo indican, adicional a la implementación de este nuevo sistema, no fue sino hasta que la Suprema Corte comenzó a imponer sanciones que las autoridades modificaron su comportamiento –de desdén– hacia el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Se resalta, además, la importancia de la utilización de herramientas analíticas que usualmente no se usan en derecho. Así, la utilización de la teoría de juegos u otra más, como la de la elección racional, ayudaron a explicar, desde otro punto de vista, temas relacionados con el derecho.

Bibliografía

- COOTER, Robert y Thomas ULEN, *Derecho y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- COSSÍO, José Ramón *et al.*, *La nueva ley de amparo*, México, Editorial Porrúa, 2015.
- TAFOYA, J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
- VV.AA., *Teoría de juegos y derecho contemporáneo*, México, Editorial Porrúa, 2009.