

AMPARO EN REVISIÓN 1015/2017
QUEJOSO: JORGE DE JESÚS
ZERMEÑO NAVARRO

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ
COLABORÓ: MANUEL MEZA GUZMÁN

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

V I S T O S para resolver los autos del amparo en revisión 1015/2017, interpuesto por **Jorge de Jesús Zermeño Navarro**, por conducto de su autorizado *****; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Por escrito presentado el cinco de enero de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, **Jorge de Jesús Zermeño Navarro**, por conducto de su apoderado ***** demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en la propia entidad federativa; lo anterior, porque consideró violatorios de los artículos 14 y 16 constitucionales, los siguientes actos:

1. De las tres primeras autoridades reclamó *“el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles decretado por el Congreso de la Unión, Promulgado por el Presidente de la*

República el 31 de diciembre de 1942, y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 1943; así como la fe de erratas de dicho precepto que se publicó el 13 de marzo de 1943 en el Diario Oficial de la Federación.”

2. De última autoridad reclamó “*el auto de fecha 23 de diciembre de 2016 dictado en el juicio civil federal *****, en el cual la autoridad responsable, aplicando el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, se negó a iniciar procedimiento de ejecución forzosa en contra de la tercera interesada bajo el argumento de que no podía dictarse auto de ejecución u orden de embargo en su contra.*”

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del juicio de amparo. Por escrito presentado el nueve de enero del dos mil diecisiete, en la oficialía de partes del referido Juzgado, el apoderado del quejoso y sus autorizados en términos amplios presentaron escrito de ampliación de demanda de amparo para señalar como tercero interesado al Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco.

Por acuerdo de diez de enero del mismo año, el Juzgado tuvo por recibido el escrito de ampliación y se reservó a proveer sobre lo solicitado en tanto no contara con las constancias relativas al juicio de origen. Recibidas las constancias, mediante proveído de uno de febrero de dos mil diecisiete, el Juzgado ordenó emplazar al Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco como tercero interesado.

Posteriormente, el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia constitucional; el dieciocho del mismo mes y año, se dictó la sentencia correspondiente, en donde, por una parte, **sobreseyó** respecto de los actos atribuidos al Secretario de

Gobernación, y por otra, **negó** el amparo en relación con el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.

TERCERO. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con lo anterior, mediante escrito presentado el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, el quejoso, por conducto de su autorizado *****¹, interpuso **recurso de revisión**; conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y lo admitió y registró con el número *****.

Mediante resolución emitida el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal dejó a salvo la jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia respecto de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que ordenó remitir los autos a la Presidencia de la misma, a fin de que proveyera lo que tuviera a bien considerar.

CUARTO. Reasunción de competencia. Recibido el asunto en el Alto Tribunal, mediante auto de tres de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó asumir la competencia originaria de la Suprema Corte para conocer del recurso de revisión en estudio y ordenó radicar el asunto en la Primera Sala. Asimismo, se turnó el expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En acuerdo de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente en funciones de la Primera Sala ordenó el **avocamiento** de del asunto y **remitió** los autos al Ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

¹ Por auto de seis de enero de dos mil diecisiete dictado en el juicio de amparo indirecto 15/2017 le tuvo por autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo. (fojas 25 a 30)

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

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto Tercero, en relación con la fracción III del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo de dos mil trece. Se afirma lo anterior, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en materia civil, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del **artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

SEGUNDO. Oportunidad del recurso de revisión. No se analiza la oportunidad de la interposición del recurso de revisión; esto, en atención a que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, ya se pronunció al respecto y concluyó que su interposición fue oportuna.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión, en lo que respecta a la constitucionalidad de la norma impugnada.

- I. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** La parte quejosa hizo valer en el primer concepto de violación el siguiente tópico de constitucionalidad, conforme a lo siguiente:

Primer Concepto De Violación. Inconstitucionalidad del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Las autoridades del Estado entablan relaciones de supra a subordinación y de coordinación con los particulares. Cuando una autoridad y un particular se enfrasan en una disputa judicial, las partes se ubican en un plano de igualdad, pues ambas deben tener las mismas posibilidades de desarrollo judicial. Dicha igualdad procesal se encuentra prevista en los artículos 1º y 17 constitucionales, así como los diversos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5.2 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- A la luz de dicho contexto, el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, en la parte que prohíbe la ejecución forzosa en contra de entidades públicas, resulta inconstitucional puesto que le da un trato diferenciado a las entidades del Estado, el cual no encuentra justificación constitucional e impide el acceso de los particulares a una justicia completa.
- Resulta relevante la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro *“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”*. A la luz de dicho criterio, la porción respectiva de la disposición impugnada, transgrede el principio de igualdad, como se demuestra a continuación.
- **Parámetro de comparación.** El contenido del artículo se aplica a dos sujetos que se encuentran en una posición jurídica idéntica, toda vez que el particular y el ente del

Estado tienen igualdad de oportunidades de defensa, ofrecimiento de pruebas e incluso, el juez tiene la obligación de conducirse con identidad de trato, sin favorecer a ninguna de ellas en respeto al principio de imparcialidad judicial. Es decir, como partes de un proceso judicial que se rige por el principio de igualdad, tanto el particular como el Estado se encuentran en una posición jurídica igual.

- Para efectos del análisis del parámetro de comparación, solo pueden tomarse en cuenta las características de los sujetos en tanto partes procesales, y no consideraciones subjetivas ajenas al mismo, como su calidad de personas jurídicas oficiales o personas físicas particulares, porque la aplicación del artículo 4° se lleva a cabo dentro de un juicio.
- Consecuentemente, en el caso, sí existe una distinción normativa, habida cuenta que en tanto a todas las personas les es aplicable la ejecución forzosa de la sentencia definitiva y de las resoluciones intermedias, a las personas morales oficiales no; esto constituye una diferencia de trato al interior del proceso.
- **Inexistencia de justificación constitucionalmente válida.** Nuestro Máximo Tribunal ha dicho, al interpretar el precepto en análisis, que se encuentra redactado de esa forma porque es natural que una persona jurídica oficial - que es condenada en un procedimiento- habrá de cumplir de manera voluntaria. Es decir, el legislador partió de la premisa de que el Estado cumpliría con las determinaciones de los jueces que forman parte de él, por lo que no existe necesidad de la ejecución forzosa en contra de aquellas dependencias que sean condenadas. Lo

anterior no es una justificación per sé, sino la razón de la existencia del precepto, pero aunque lo fuera no sería constitucionalmente válida.

- Así es, el hecho de explicar los motivos por los que el legislador emitió una norma, no la justifica, sino que sólo aclara la causa de su existencia. A fin de justificar una distinción normativa es necesario que exista una argumentación tendiente a establecer el fin perseguido por la norma, que convalide la diferencia de trato.
- En el caso, no existe el fin. De la lectura de la norma, los demás preceptos que integran el código, la exposición de motivos, o cualquier otro elemento legislativo, no se advierte cuál es la finalidad real que se persiguió con la redacción de la norma en esos términos. La misma no contiene un objetivo específico debido a que no trata de beneficiar a las autoridades (se parte de la premisa de que cumplirán); no persigue la impartición pronta de justicia; ni el cumplimiento de las sentencias. Así, no hay elemento alguno que establezca la causa por la que se genera la desigualdad indicada, por lo que no hay una justificación constitucionalmente válida.
- **Inexistencia de fin legítimo.** Al no existir un fin, no puede determinarse que pueda alcanzarse con la distinción apuntada.
- **Violación al principio de proporcionalidad.** Como consecuencia de no acreditar una finalidad, no puede analizarse la proporcionalidad de la norma.
- Por el contrario, del análisis de la desigualdad de trato en estudio puede advertirse que sólo ocasiona perjuicios y no acarrea ningún beneficio en el sistema jurídico al que pertenece.

- Por ello, aunque se ha dicho que no es necesaria la ejecución forzosa debido a que las autoridades cumplirán voluntariamente, eso únicamente es un ideal; el problema real es que no cumplen, como se advierte del caso concreto, y cuando eso sucede los justiciables no cuentan con un instrumento, dentro de juicio, para obtener el cumplimiento de la sentencia, lo que provoca que el trato desigual sea intolerable. En efecto, cuando una autoridad condenada no cumple la sentencia, la contraparte en el juicio no tiene a su alcance ningún instrumento jurídico para lograr el pago su crédito, quedando a expensas de lo que el juzgador de la causa decida hacer o no hacer, pero carece de herramientas exigibles para lograr la satisfacción de su pretensión, por lo que es violatorio del derecho a la impartición de justicia completa.
- De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que en esos casos se puede acudir al juicio de amparo y señalar como acto reclamado la omisión de la autoridad de acatar la sentencia, y ésta sería la responsable en ese nuevo proceso. Sin embargo, aún ante dicha posibilidad, no se salva el vicio de inconstitucionalidad e inconvencionalidad, puesto que se obliga al justiciable a “salir” del proceso de origen e iniciar otro para poder cobrar lo que obtuvo en el primigenio, lo que no abona en nada a la impartición pronta y completa de justicia.
- Otra solución es que el juez rector del procedimiento hiciera uso de las medidas de apremio, pero ésta es una facultad discrecional que el vencedor no puede exigir, además de que son limitadas y no garantizan el cumplimiento.

- Luego, es evidente que se ocasiona un perjuicio mayúsculo a una de las partes con el trato diferenciado de referencia, pues se le impide lograr de forma eficaz el cumplimiento de la sentencia que obtuvo. Por tanto, la porción del artículo referido que prohíbe la ejecución forzosa en contra de las autoridades estatales es inconstitucional debido a que:
 - Viola el principio de igualdad, en la medida en que prevé un trato diferenciado para las partes que no tiene justificación constitucional alguna y es sumamente gravoso para el particular, quien no puede lograr el cumplimiento de la sentencia dentro del proceso en caso de que el ente del Estado condenado se rehúse a pagar.
 - Viola el derecho de acceso a la justicia de forma completa y eficaz, toda vez que el particular que siguió un juicio en contra de un órgano del Estado, no puede ejecutar la sentencia cuando éste se niegue a cumplir de forma voluntaria, teniendo que acudir incluso a otros juicios, lo que constituye una medida gravosa, costosa y desproporcionada.
 - La distinción carece de toda lógica, pues si se parte de la base que las autoridades habrán de cumplir de forma voluntaria con las sentencias -pues deben hacerlo dentro del término que para tal efecto se les concede-, pero si no lo hacen, no existe justificación para que no sean ejecutadas y el vencedor obtenga la satisfacción del beneficio que obtuvo en la sentencia; es ésta la porción que evidencia la violación al principio de igualdad procesal ya que ningún fin práctico tiene la excepción. A todas las partes les concede un término de cumplimiento

voluntario y si no acatan dentro del mismo, el Estado debe velar por el cumplimiento de las sentencias a través de la ejecución forzosa, que no es otra cosa que la imposición de la voluntad judicial.

II. CONSIDERACIONES DEL JUEZ DE DISTRITO. En la sentencia que por una parte sobreseyó y por otra negó el amparo solicitado, el Juez adujo, en síntesis, lo siguiente:

- **Procedencia.** Es ineficaz la causal que aduce la Cámara de Senadores y el Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, en cuanto a que la sola promulgación y expedición del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles no afecta el interés jurídico del quejoso pues la norma impugnada es de carácter heteroaplicativo y fue aplicada, por lo que se materializó el perjuicio de dicho numeral.
- Es igualmente ineficaz lo referido por las autoridades señaladas, en cuanto a que son inoperantes los conceptos de violación hechos valer, puesto que ello se actualiza respecto a los conceptos de violación y la improcedencia en relación con el acto reclamado.
- Contrario a lo propuesto por el Juez Quinto de Distrito y la Comisión Federal de Electricidad, el hecho de que en el presente juicio de amparo se reclame la negativa de ordenar el cumplimiento forzoso de lo condenado en el juicio de origen, y que en el diverso juicio de amparo ***** se haya concedido la protección constitucional al quejoso para el efecto de que la propia Comisión cumpliera la sentencia de primera instancia, no hace improcedente el juicio, en virtud de que la sentencia referida no ha causado ejecutoria, pues se interpuso recurso de revisión.

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto al acto atribuido al Secretario de Gobernación, consistentes en el refrendo del decreto promulgatorio que contiene el artículo tildado de inconstitucional; ello, pues el acto referido no se impugna por vicios propios.
- **Estudio de fondo.** En primer término, conviene precisar que el más Alto Tribunal del país, ha establecido que la igualdad constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido).
- El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; de ahí que, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.
- En efecto, cuando el juzgador conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las provisiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas.

- En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador; es decir, que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, en otras palabras, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.
- En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ésta; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.
- Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes; lo anterior, porque la norma fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.
- Así, cuando en un juicio forma parte la administración pública, implica la existencia de una relación jurídica de coordinación

entre el ente de la citada administración pública y el particular; esto es, una relación entablada en un plano de igualdad y bilateralidad en la que ha surgido un conflicto que se somete a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, cuyo procedimiento se rige por las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles como ley reguladora de los modos y condiciones de la actuación de la ley en el proceso y de la relación jurídico-procesal.

- Luego, la ejecución forzosa de una sentencia como acto definitivo constituye un efecto de la misma que tiende a obtener la satisfacción de la pretensión de la parte vencedora cuando no se obtiene el cumplimiento.
- De la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles de veintidós de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos, en torno al texto del artículo 4º (que ha permanecido sin modificaciones), se deriva que la excepción al principio de igualdad procesal de las partes a favor de las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la federación y de las entidades federativas, en cuanto a la prohibición de dictarse en su contra mandamiento de ejecución o providencia de embargo, tiene como finalidad evitar que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos y que exista un poder superior al poder estatal; y en cuanto a la exención de prestar garantías, se sustenta en que el Estado siempre es solvente.
- Esto es, no obstante la sujeción de los órganos estatales a un plano de igualdad en el procedimiento relativo, lo que evidencia la relación de coordinación existente entre las partes, se establece a favor del órgano estatal una excepción a este principio precisamente por su calidad de órgano del Estado.

- El privilegio procesal que implica la excepción a la ejecución forzosa, no significa la posibilidad de incumplimiento de la sentencia, sino que se parte de que la entidad estatal dará cumplimiento voluntario, por lo que no es necesario acudir a la vía de apremio.
- Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, la operancia de esta excepción implica la colocación del ente estatal en un plano de superioridad frente a su contraparte en el juicio natural con el que había estado sujeto a una relación de igualdad. Es la norma legal la que convierte, exclusivamente en esta situación, la relación de coordinación en una relación de supra a subordinación. Así, en virtud del privilegio procesal otorgado al organismo del Estado, atendiendo precisamente a su calidad de ente estatal –por el interés público que reviste el que los órganos del Estado no se coaccionen entre sí y no se afecten con mandamiento de ejecución o embargo de sus bienes, máxime que el Estado se considera siempre solvente y, por tanto, en aptitud de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria-, la actitud de desacato a la sentencia afecta la esfera jurídica del particular al colocarlo en la imposibilidad de obtener mediante la vía coactiva la satisfacción de la pretensión a la que tiene derecho por así haberse decidido en la sentencia dictada en juicio.
- Por tanto, contrariamente a lo argumentado por la parte quejosa, el aludido numeral no viola el principio de igualdad, en la medida en que como se precisó contiene una excepción a dicho principio tratándose, entre otros, de la ejecución de una sentencia contra un ente público, quién en ese momento, no está en un plano de igualdad ante el particular lo que implica que no es jurídicamente factible dar un trato igual a una situación desigual.

- En efecto, cuando se trata de ejecutar una sentencia contra un ente público, éste y el particular no son iguales, ya que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y no tratar igual a los desiguales o viceversa. De ahí que, el precepto precisado no resulte inconstitucional, pues opuestamente a lo afirmado, no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1º de la Constitución, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 5.2. y 14.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sirve de sustento la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro *“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”*.
- Además, contrario a lo afirmado, el numeral tildado de inconstitucional no viola el derecho de acceso a la justicia de forma completa y eficaz, en la medida que el artículo parte de la base de que el ente público cumplirá con la sentencia en forma voluntaria y que el Estado siempre se considera solvente (por tanto, en aptitud de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria).

III. AGRAVIOS. En su escrito de revisión, el recurrente argumento, en esencia, lo siguiente:

Primer agravio.

- Son contradictorios los razonamientos aducidos por el Juez para sostener la constitucionalidad del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues inicia reivindicando el principio de igualdad y explicando los criterios a los que debe sujetarse y la forma en que pueden generarse excepciones; luego acude a una exposición de motivos en la que de forma expresa se

reconoce que el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles falta a dicho principio; finalmente concluye que no se viola el principio de igualdad porque los sujetos a quienes está dirigida esa norma jurídica no son iguales, lo cual es una petición de principio, dado que se sostiene que la condición de desigualdad la genera el artículo cuya inconstitucionalidad se reclama precisamente por contener un trato desigual.

- Por otra parte, no puede decirse que un artículo contiene una excepción al principio de igualdad y, a su vez, que no hay un trato desigual porque ambos sujetos se encuentran en una posición distinta. Ello resulta contradictorio, pues primero se sostiene que sí se vulnera el principio y, después, que no.
- Así, la resolución es ilegal por estar deficientemente fundada y motivada, ya que es confusa en cuanto a los motivos de la negativa.
- Asimismo, resulta contradictorio que, por un lado, se afirme que la porción normativa no significa la posibilidad de incumplimiento de la sentencia, puesto que se presupone que la entidad estatal dará cumplimiento voluntario y, a su vez, se sostenga que el desacato de la autoridad afecta la esfera del particular ante la imposibilidad de obtener la satisfacción de la pretensión obtenida en el litigio.

Segundo agravio.

- La resolución del Juez resulta ilegal, al no aplicarse el *test* de constitucionalidad correspondiente, a fin de verificar si la norma tiene una finalidad constitucionalmente válida, y si es adecuada y proporcional.
- En ese sentido, no obstante que el juzgador reconoció la condición de desigualdad, éste no aplicó un examen de

constitucionalidad a la norma. Así, debió haber resuelto conforme a los diversos criterios de la Primera Sala, de rubros:

- **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”.**
- **“IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”.**
- **“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”.**
- **“INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS”.**
- **“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO”.**
- Por el contrario, el juzgador se limitó a declarar la constitucionalidad de la norma bajo el argumento de que los órganos del Estado y su parte contraria en un juicio civil se encuentran en una posición diferente, por lo que no puede exigirse igualdad respecto de desiguales. Esta conclusión es una petición de principio, pues la desigualdad la genera el artículo, por lo que primero debió resolverse acerca de su regularidad constitucional y convencional, y no fundarse en el mismo para justificarse la desigualdad.
- Cabe destacar que en el presente caso, debió realizarse un escrutinio intenso, habida cuenta que la norma limita el derecho

de los gobernados a ejecutar las sentencias que obtienen al litigar en contra del gobierno federal, lo que implica una limitación al derecho humano de acceso a la justicia.

Tercer agravio.

- Las razones que se señalan en la exposición de motivos del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles para justificar la excepción al principio de igualdad, las cuales hizo suyas el juzgador, son incorrectas.
- Lo anterior, dado que es falso que no sea posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos, pues ello sucede todo el tiempo; por ejemplo cuando los jueces multan a las autoridades responsables o, incluso, las destituyen en los procedimientos de inejecución de sentencia.
- Asimismo, autoridades como el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Procuraduría General de la República o la Procuraduría Federal del Consumidor también cuentan con instrumentos coactivos que les permiten ejecutar sus decisiones.
- A la luz de lo anterior, la razón aducida no es suficiente para justificar la diferencia de trato procesal impugnada.
- En ese sentido, la posibilidad señalada no significa que exista dentro del Estado un poder superior al Estado mismo, sino que únicamente implica que los distintos órganos pueden hacer cumplir las determinaciones que emiten en el ámbito de sus atribuciones, respetando el mandamiento constitucional que les ha sido conferido, sin que otros órganos puedan escapar del cumplimiento de la ley.
- Por tanto, el argumento de la superioridad de poderes tampoco resulta una justificación constitucionalmente válida, pues las entidades que deciden algo en el marco de sus competencias constitucionales deben tener la facultad de hacerlo cumplir.

Máxime tratándose de sentencias dictadas por jueces, pues sólo así se satisface el derecho de acceso a la justicia, que de otro modo sería ilusorio si las autoridades pudieran simplemente rehusarse a cumplir, so pretexto de que no pueden ser obligadas.

- Por último, el hecho de que el Estado sea solvente destruye la justificación de la excepción al principio de igualdad, toda vez que al contar con recursos suficientes para cumplir con las sentencias no existe pretexto para que no lo haga, y la contumacia se debe únicamente a un capricho lo que justificaría plenamente la orden de ejecución y embargo en su contra.
- Además, es importante destacar que el artículo impugnado y su exposición de motivos datan del año de mil novecientos cuarenta y dos, antes de la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales prevén la igualdad procesal.

Cuarto agravio.

- Si el juzgador reconoce que sí existe una afectación a la esfera del particular que le impide el cumplimiento de una sentencia, es evidente que el artículo 4º del ordenamiento de referencia viola su derecho de acceso a la justicia, por lo que es inconstitucional. Lo anterior, puesto que se impide al gobernado ejecutar el derecho que le ha sido reconocido en una sentencia.

Quinto agravio.

- En cuanto al argumento de que el artículo 4º no viola el derecho de acceso a la justicia, se reiteran todas las razones que anteriormente se han vertido al respecto, pues no basta la presunción de que el Estado es solvente y cumplirá

voluntariamente, ya que cuando no lo hace, se impide al gobernado satisfacer el derecho declarado o constituido en la sentencia, lo que evidencia la obstrucción a la justicia y la violación de ese derecho.

Sexto agravio.

- El juzgador no atendió en forma íntegra a los conceptos de violación que se hicieron valer, lo cual transgrede el principio de exhaustividad de la sentencia. Así, en el primer concepto de violación se alegó la inconstitucionalidad del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, con base en el escrutinio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte en la jurisprudencia de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”**; sin embargo, el Juez no analizó dichos parámetros.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. En el auto en el que determinó dejar a salvo la jurisdicción a esta Suprema Corte, para conocer del presente asunto, el Tribunal sostuvo lo siguiente:

- No se advierte que sobre el tópico cuestionado exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas, ni se tiene noticia de que se hubiera integrado, aunque no se haya publicado la misma, ni hay tres precedentes emitidos por cualquiera de los órganos citados en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, sin alcanzar la votación idónea para integrar jurisprudencia.

- Así, el asunto no se encuentra comprendido en los supuestos de competencia delegada del punto cuatro, fracción I, incisos c) y d), del Acuerdo General 5/2013.
- Por tanto, amerita el conocimiento y pronunciamiento del Máximo Tribunal, a fin de que determine si el precepto impugnado resulta violatorio de algún derecho humano.

QUINTO. Estudio de fondo. En el primer agravio, el recurrente aduce que el Juez de Distrito emitió razonamientos contradictorios al analizar la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles y con ello la fundamentación y motivación de la resolución es deficiente, pues inicialmente expone la manera en que debe atenderse el principio de igualdad y, al atender a la exposición de motivos, reconoce de forma expresa que el precepto no cumple dicho principio; sin embargo, concluye que no se viola el principio de igualdad porque los sujetos a quienes se dirige la norma no son iguales, lo que considera una petición de principio.

También refiere contradictorio el hecho de que se afirme que la porción normativa no significa la posibilidad de incumplir la sentencia para la autoridad, pues presupone que la entidad cumplirá voluntariamente, cuando por otro lado señala que el desacato de la autoridad afecta al particular ante la imposibilidad de satisfacer la pretensión obtenida en el litigio.

En el segundo y sexto agravio la parte recurrente sostiene que aun cuando se solicitó y reconoció una condición de desigualdad, no se llevó a cabo un análisis de su razonabilidad y proporcionalidad.

Por otro lado, en el tercer agravio se indica que las razones que hizo suyas el juzgador para justificar la diferencia de trato, contenidas

en la exposición de motivos que data de mil novecientos cuarenta y dos, no son sostenibles ante la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como incorrectas pues: a) es falso que no sea posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos, ello sucede en muchos ámbitos, sin que implique que exista dentro del Estado un poder superior al Estado mismo; b) el argumento de la superioridad de poderes tampoco resulta una justificación constitucionalmente válida, pues las entidades que deciden algo en el marco de sus competencias constitucionales deben tener la facultad de hacer cumplir sus determinaciones, máxime en sentencias dictadas por jueces, sólo así se satisface el derecho de acceso a la justicia, ya que esto no se materializaría si las autoridades pudieran simplemente rehusarse a cumplir so pretexto de que no pueden ser obligadas; c) el hecho de que el Estado sea solvente destruye la justificación de la excepción al principio de igualdad, toda vez que al contar con recursos suficientes para cumplir con las sentencias no existe pretexto para que no lo haga, y la contumacia se debe únicamente a un capricho lo que justificaría plenamente la orden de ejecución y embargo en su contra.

Finalmente, los agravios cuarto y quinto se refieren a la violación al derecho de acceso a la justicia, indicando que la razón sostenida por el juzgador en cuanto a que existe la presunción de que el Estado es solvente y cumplirá voluntariamente no es válida en la realidad, y que el propio Juez reconoció que el impedir obtener el cumplimiento de una sentencia afecta la esfera de los particulares, con lo que se demuestra la violación aducida.

Los argumentos referidos son esencialmente **fundados**, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación.

El Juez de Distrito, al momento de estudiar los conceptos de violación, los desestima con apoyo en la exposición de motivos, al considerar que el Estado no se encuentra en la misma situación que los particulares, además que se le considera siempre solvente, por tanto, en aptitud de cumplir voluntariamente las sentencias; finalmente indica, que de no ser así, la relación se transforma a supra-subordinación.

Como se observa, el Juez de Distrito retomó los argumentos aducidos por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 422/2010, sin advertir que la propia Sala, posteriormente, admitió la posibilidad de que la restricción podría no presentarse en todos los procedimientos, siendo viable establecer mecanismos coercitivos para exigir el cumplimiento a los entes del Estado. En consecuencia, el Juez sostuvo la constitucionalidad del artículo en la justificación dada por el legislador en la exposición de motivos de mil novecientos cuarenta y tres.

Ahora bien, para el cabal entendimiento del asunto, resulta indispensable analizar el **desarrollo histórico, legal y jurisprudencial del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Tradicionalmente, al Estado se le reconoce una doble personalidad, pues además de las funciones de orden público, en las que entabla relaciones de supra-subordinación con los particulares, participa en relaciones de coordinación, en su calidad de persona moral oficial de derecho privado. Con tal carácter, el Estado se despoja de su imperio y, por regla general, queda sometido a las mismas condiciones de cualquier particular. En dichos términos lo prevé el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, al

señalar que en los procedimientos judiciales debe existir un tratamiento similar entre las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas -en cualquier forma que intervengan-, con respecto a cualquier otra parte, y que las resoluciones que se dicten en su contra deben ser cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones:

*“Artículo 4.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, **tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.** Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación.”*

A pesar de lo anterior, el legislador concede una serie de excepciones en los procedimientos jurisdiccionales, cuando el Estado actúa en relaciones de coordinación, como las previstas en el artículo citado, consistentes en que:

1. Nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución.
2. Nunca podrá dictarse en su contra providencia de embargo.
3. Estarán exentos de prestar las garantías que exija el referido Código a las partes.

Esto es, a diferencia de los gobernados, las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la

Federación y de las entidades federativas, están exentas de la posibilidad de que la autoridad judicial ordene el cumplimiento forzoso de una condena en su contra contenida en una sentencia definitiva o les dicte providencia de embargo, así como de prestar garantía.

Para analizar la validez de estas excepciones y estar en aptitud de determinar su razonabilidad, es pertinente remitirse a los antecedentes más remotos de la disposición; el primero de los cuales, se encuentra en el artículo 566 del Código Federal de Procedimientos, promulgado el quince de septiembre de mil ochocientos noventa y seis, mismo que disponía a la letra:

“Artículo 566. *Si se tratare de sentencias contra la **Hacienda pública** de la Federación o de los Estados, la autoridad judicial las notificará directamente al Gobierno respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, **sin que en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo**”.*

A la par, el artículo 603 del mismo código procesal, reiteraba la prohibición de embargar las rentas, además de los bienes de la Federación y de los estados:

“Artículo 603. *Quedan únicamente exceptuados de embargo:*
I. Las rentas y demás bienes de la Federación y de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 566.
 (...)”

Estas prohibiciones, se implementaron a partir de normas de otros países, principalmente España, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 9º de la Ley de Contabilidad de veinte de febrero de mil ochocientos cincuenta, que disponía: *“Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las **rentas o caudales del Estado**”*².

² Oriol Mir Puigpelat (1999). “¿El fin de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas?” *Revista catalana de derecho público*, del Departamento de Derecho

También, a nivel nacional, se reconoce la influencia del Decreto de diecisiete de abril de mil novecientos cincuenta, emitido bajo la vigencia de la Constitución de 1824, en donde se estableció *“que cuando el Gobierno Federal deba hacer un pago en ejecución de una sentencia dictada en su contra, el Gobierno **verificará el pago si cabe en el presupuesto**, y en caso contrario, dará inmediatamente cuenta a la Cámara para que lo decrete”*³.

Así, el objeto de la prohibición consistió en proteger los recursos públicos del Estado, a fin de que se destinaran exclusivamente al rubro establecido por el Congreso de la Unión en el presupuesto, de acuerdo a sus atribuciones; proscribiendo cualquier intervención del Poder Judicial para ocupar fondos públicos destinados a servicios administrativos, al considerarlo una invasión de poderes, que podría generar una crisis económica y afectación social.

De lo anterior se da cuenta en la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos de mil ochocientos noventa y seis⁴:

“Brevemente voy a justificar esta prerrogativa, que tiene por precedentes todas las leyes que rigen en las naciones civilizadas y en las que se profesa mayor respeto a los derechos de los particulares.

Son tan conocidas las leyes que en otros pueblos, y principalmente en España, concedían absoluta inmunidad al Tesoro Público contra toda ejecución judicial, que me creo excusado de citarlas.

Entre nosotros, la ley de 17 de abril de 1850, prohibió al embargo de las rentas nacionales destinadas a sufragar los gastos del servicio público.

Esa disposición, que respondía a las necesidades de la época, emanó de la Constitución de 1824, que había encomendado exclusivamente al Poder Legislativo todo el mecanismo económico

Administrativo de la Universidad de Barcelona. Sitio web:
file:///D:/Users/acastanonr/Downloads/2017-2794-2-PB.pdf

³ Demetrio Sodi Guergué (1912). "Procedimientos federales". México: Imprenta y fototipia de la Secretaría de Fomento.

⁴ El mencionado código procesal fue encargado por el entonces Presidente de la República, José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, a una comisión de juristas, quienes redactaron su texto y posteriormente fue impreso, junto con la exposición de motivos que se hace referencia.

de la República, por el medio constitucional de la expedición de los Presupuestos de egresos y de ingresos.

Y la razón es obvia, pues dado que sólo al Congreso de la Unión corresponde decretar los gastos que deben hacerse, si el Poder Judicial pudiera, por medio de una ejecución sobre el Fisco, obligar al Gobierno a que hiciera una erogación no autorizada por el Presupuesto o por una ley posterior, el sistema constitucional quedaría profundamente trastornado, imperaría lamentable conglobación en las atribuciones de los poderes públicos, y la justicia federal usurparía las facultades del Legislativo y del Ejecutivo.

La Constitución de 1857 reprodujo de una manera más clara y explícita el precepto de la de 1824 que acabo de referir, pues prohíbe terminantemente se haga un pago que no esté designado en el Presupuesto de egresos o autorizado por un decreto posterior, y como no se exceptuaron de tal prohibición los pagos ordenados por sentencia de los Tribunales federales, la citada ley de 17 de Abril de 1850 continuó en todo su vigor hasta que el Código de Procedimientos la refundió en los artículos de que vengo tratando, extendiéndola por paridad de razón a la Hacienda pública de los Estados.

Queda ya inmune e inviolable la soberanía de la Unión, y también la de las entidades federativas; ni la vida de éstas ni la de aquélla se verá amenazada por la crisis económica que pudiera surgir si los Jueces tuvieran la facultad de ocupar los fondos públicos, haciendo con esto imposibles los servicios administrativos y trastornando el orden social”.

De lo expuesto se advierte que la intención del legislador fue preservar el principio de división de Poderes bajo el entendimiento de la época, en tanto el Congreso de la Unión era el único facultado para determinar el destino de los recursos públicos, por lo que cualquier afectación que se realizara fuera de dicho ámbito, pondría en riesgo las funciones del Estado, aun cuando participara en relaciones de coordinación.

Posteriormente, estos preceptos se trasladaron a los artículos 464 y 502 del Código de Federal de Procedimientos Civiles, promulgado el veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho; que constituye el antecedente inmediato al artículo vigente. En su texto, los preceptos señalaban:

“Artículo 464. Si se tratare de sentencias contra la **Hacienda pública** de la Federación o de los Estados, la autoridad judicial las notificará directamente al Gobierno respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, **sin que en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo”.**

“Artículo 502. Quedan únicamente exceptuados de embargo:
Las rentas y demás bienes de la Federación y de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 464”.

El ex Ministro de la Suprema Corte Demetrio Sodi Guergué, en el libro titulado “Procedimientos Federales”⁵, hace una crítica a la creación del juicio ejecutivo federal por considerarlo innecesario. En ella, se parte de la misma interpretación a la que se hizo referencia, estimando inconcebible, que en controversias suscitadas sobre el cumplimiento de contratos entre el Estado y particulares, pueda dictarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra del primero; esto, debido a que constituiría una afectación a la Hacienda Pública que no estaría prevista en el presupuesto, ni autorizada por el Congreso:

“En la ejecución de las sentencias dictadas contra la Hacienda Pública, "de la Federación o de los Estados, la autoridad judicial las notificará directamente al Gobierno respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, sin que en ningún caso pueda liberarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo, porque están exceptuados de embargo las rentas y demás bienes de la Federación y de los Estados (artículos 464 y 502, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Así, como Crasso torció la balanza de su juicio, la Comisión revisora del Código hizo pedazos las normas jurídicas al admitir diferentes instituciones y procedimientos variables, carentes de unidad lógica y por otra parte innecesarios, como es el procedimiento ejecutivo en materia federal, que puede ejercitar la Federación en contra de los particulares; pero que los particulares no pueden seguir en contra de la Federación.

⁵. Demetrio Sodi Guergué, op. cit. pp. 288-290.

¿Este nuevo privilegio, era necesario? ¿El Código anterior y el procedimiento antiguo herían en alguna forma el interés fiscal? No lo creyeron así los legisladores de 1897.

Entre las obligaciones que reporta la Nación como persona jurídica, en las controversias que se suscitan sobre el cumplimiento de un contrato celebrado por alguno de los Ministros de Estado y en las que el Gobierno puede ser actor o reo en el juicio, es sabido y por si se olvida, debemos repetirlo, que la Hacienda Pública no puede ser embargada, y que el Gobierno no puede disponer de otros recursos que los necesarios para cubrir los egresos comprendidos en el presupuesto, siendo necesaria la autorización del Congreso para que haga algún pago distinto, por lo que no es procedente la acción ejecutiva en contra de la Federación; y como ésta en defensa de su Hacienda puede impedir por medio de diligencias precautorias que se burle el resultado del juicio y que eludan sus obligaciones los que son deudores suyos, tampoco se advierte la necesidad de crear un juicio ejecutivo para garantizar los intereses federales. Mas ya que el Código introdujo el juicio ejecutivo en el procedimiento federal, pasemos a estudiarlo.”

En el mismo sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un asunto fallado en mil novecientos veintiséis, emitió un criterio donde validó dicha justificación, al determinar que **los pagos, con respecto a deudas generadas por cualquier orden de gobierno, incluyendo los municipios, sin sujeción a los presupuestos aprobados por las legislaturas, se tornan inconstitucionales.**

Pero además del ámbito presupuestario y la prohibición de ejercer gasto alguno sin aprobación del Congreso, se adicionó que la imposibilidad de librar mandamiento de ejecución o providencia de embargo, así como de exigir fianza, constituían el reconocimiento de la soberanía del Estado; esta adición, se explicó en el hecho de que aun cuando el Estado se ubicara en una relación de coordinación, mantenía atributos que generaban la presunción de su solvencia y que nunca se suponía temerario:

“DEUDA PÚBLICA. *El pago de la deuda pública debe ser fijado por medio de los presupuestos, que son de la exclusiva facultad del Poder Legislativo; y el pago que se haga sin sujeción a esos presupuestos, es anticonstitucional; pues si se permitiera toda clase*

*de embargos o apremios contra el poder público, se llegaría hasta el caso de poder concursar al fisco y someterlo a una sindicatura. **Esta teoría es aplicable a todas las deudas que puedan provenir de diversas órdenes y motivos de orden público, pues tan nacional es el pago de la renta de una casa alquilada por el Estado, como cualquier otro adeudo que tenga esos orígenes; esta prerrogativa del poder público es parte de un conjunto de privilegios, de facultades y de exenciones plenamente reconocidos; privilegios entre los cuales se pueden mencionar los de que el fisco nunca litiga despojado; que está exceptuando de dar fianzas, en los casos en que las leyes obligan a dar las a los particulares; que tiene la presunción de ser siempre solvente; que nunca puede ser condenado en costas, porque nunca se le supone temerario, y otros que, aunque llamados privilegios, en realidad no lo son, sino que constituyen el reconocimiento claro y perfecto de la soberanía del Estado, a quien no puede ponerse en parangón con los particulares, aunque se estén debatiendo intereses contractuales plenamente el artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que declara que cuando se trata de sentencias contra la hacienda pública, la Federación o los Estados, se notificará directamente al gobierno respectivo "para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, sin que, en ningún caso, pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo", lo que indudablemente es aplicable a los Municipios, porque donde hay la misma razón, debe haber la misma disposición y, además, porque no hay precepto prohibitivo en contrario; pues aun cuando sus presupuestos deben ser formados por la legislatura respectiva, no por ello pierden las característica de autoridad y de erario público, con las mismas franquicias e iguales deberes generales, que los erarios federales y locales⁶".***

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación afianzó este alcance, al reconocer que el privilegio de inejecutabilidad e inembargabilidad no concluía en el ámbito presupuestario. Así, el efecto incluyó cualquier sentencia, aun cuando no condenara a una prestación pecuniaria, al considerar que constituía una prohibición clara y absoluta que impedía ejercer cualquier tipo de procedimiento coercitivo en contra de entidades de orden público.

De esta manera, la posibilidad de cumplir las sentencias en contra del Estado, dependía totalmente de la decisión y moralidad del

⁶ Época: Quinta Época. Registro: 283513. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XVIII. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 1335 Amparo civil en revisión 899/25. Ayuntamiento de Coyoacán, Distrito Federal. 29 de junio de 1926. Mayoría de nueve votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

gobierno, cuyo interés principal -que se presuponía- era dar debido cumplimiento a las sentencias del Poder Judicial; de ahí que, la única manera de materializarlas era por el particular, a través de gestiones y solicitudes ante la propia autoridad competente.

Lo expuesto se sustenta en los siguientes criterios del Tribunal Pleno:

“IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE APREMIO PARA EJECUTAR UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN CONTRA DE LA FEDERACIÓN. El artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Civiles previene que cuando se trata de la ejecución de una sentencia contra la Hacienda Pública de la Federación o de los Estados, la autoridad judicial la notificará directamente al gobierno respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades proceda a cumplimentarla sin que, en ningún caso, pueda liberarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo. **Esta norma es perfectamente clara y no contiene ninguna limitación, de modo que no es exacto que ella se refiera tan sólo a las sentencias que condenen a una prestación pecuniaria que no puede ser satisfecha, sin que exista partida en el presupuesto o una ley especial que autorice la erogación.** Los subsecuentes artículos 465 y 466 aclaran perfectamente el punto, y esta última disposición hace la debida separación de los casos relativos a la ejecución de sentencia dictada contra entidades de orden público, a la que se contraen los artículos anteriores a aquéllos, y las sentencias dictadas en contra de particulares, casos estos últimos en los cuales sí es legal usar de los **medios de apremio, mientras no lo es cuando se trata de las entidades de orden público.** Además, es improcedente decretar cualquier medio de apremio dirigido en contra del Departamento de Asuntos Indígenas porque el presidente de la República, y no el secretario de Estado o jefe de departamento, respectivo, es el responsable; y siendo así, de conformidad con el artículo 22 constitucional, el procedimiento no debe seguirse con el departamento, en el caso el de Asuntos Indígenas, sino entenderse directamente con el Ejecutivo, por lo que también sería procedente usar de cualesquiera de los medios de apremio sugeridos contra el citado departamento, en el supuesto de que ellos procedieran; pero como no es posible dejar sin ejecución la sentencia dictada en el juicio, debe dirigirse nuevo requerimiento al ciudadano presidente de la República, a fin de que tome las medidas y órdenes conducentes para que se cumpla el mencionado fallo”.

⁷ Época: Quinta Época. Registro: 813969. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Informes. Informe 1941. Materia(s): Civil. Tesis: Página: 135
Juicio ordinario civil 8/39. Luis G. Zaldívar. La publicación no menciona la fecha de resolución. Unanimidad de catorce votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

“EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA. El artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que si se trata de sentencias contra la Hacienda Pública de la Federación, la autoridad judicial las notificará directamente al Gobierno para que dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, sin que en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo. Dados los términos de este precepto, se ve claramente, que las autoridades administrativas están obligadas a cumplir con las ejecutorias de la Corte, y que en cuanto a su ejecución, por no haber el procedimiento coercitivo en su contra, se dejó a su posibilidad, considerando que el propio gobierno es el que está principalmente interesado en dar el debido cumplimiento a las sentencias del Poder Judicial, pues así se **asienta un precedente de moralidad y respeto para los demás Poderes de la Federación**, por lo cual, sólo cabe dirigirse nuevamente al Ejecutivo de la Unión a fin de que dentro de la órbita de sus facultades a la mayor brevedad cumpla con la sentencia de esta Suprema Cort.⁸”

Así, durante la quinta y sexta época, la única forma de conminar al Estado el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada, no era a través de la autoridad judicial que tramitó el procedimiento de ejecución, sino por medio de gestiones del propio interesado ante la autoridad demandada, y sólo en caso de negativa, a través del juicio de amparo, como se plasma de los siguientes criterios, también del Pleno y la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

“NACIONALIZACIÓN, EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE, CONTRA LA HACIENDA PUBLICA. El artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece, a propósito de ejecución de sentencias, en forma clara y categórica y sin hacer distinción alguno, que si se tratare de sentencias contra la hacienda pública de la Federación o de los Estados, la autoridad judicial las notificará directamente al gobierno respectivo, para que dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, sin que en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo. Ante esta disposición tan terminante, **resulta de notoria evidencia que tratándose de la ejecución de una sentencia de segunda instancia, que revoca la de primera, que había ordenado la nacionalización de una casa, la autoridad judicial sólo debe mandar comunicar dicha sentencia al Ejecutivo de la Unión y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que el gobierno proceda a cumplirla con arreglo a sus facultades; pero no puede ordenar que se hagan a la Oficina Federal de Hacienda respectiva,**

⁸ Época: Sexta Época. Registro: 813967. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Informes Informe 1941. Materia(s): Común. Tesis: Página: 134
Juicio ordinario civil 8/39. Zaldívar Luis G. La publicación no menciona la fecha de resolución. Unanimidad de quince votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

las prevenciones consistentes en que se abstenga de seguir cobrando las rentas de la casa de que se trata, y en que rinda cuentas de administración, **y ni siquiera puede exigirle la entrega de la finca, por no autorizar tales prevenciones el invocado artículo 464**, precepto que, por el contrario, prohíbe procedimientos semejantes, puesto que determina con toda claridad y precisión, que en ningún caso puede librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo. **Lo procedente, en tales casos, es que el interesado gestione la ejecución o cumplimiento del fallo dictado en su favor, directamente del Gobierno Federal**, pidiéndole la entrega de la finca, la rendición de cuentas de administración y la devolución de los productos obtenidos, **y en caso de que se niegue a ello dicho gobierno, entonces puede acudir al amparo, en contra de las determinaciones relativas**, pero de ninguna manera puede pretender que la autoridad judicial se salga de las facultades tan restringidas que le señala el multicitado artículo 464 del enjuiciamiento civil federal, que es una norma especial o de excepción, instituida por el legislador en favor de los gobiernos de la Federación y de los Estados, con la mira de no menoscabar su responsabilidad y decoro, distinguiéndolos de los casos en que las sentencias que se trate de cumplir, sean adversas a los particulares, casos en los que sí autoriza aquel enjuiciamiento, procedimiento de ejecución. Por otra parte, si la autoridad no accede a la petición del interesado, consistente en que se dé a conocer la ejecutoria a la Oficina Federal de Hacienda, por cuyo conducto ha estado administrando la Federación la finca objeto del juicio, tal proceder sí es violatorio de garantías, aunque la propia autoridad haya ordenado comunicar la ejecutoria al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda, porque dicha Oficina Federal de Hacienda es una dependencia del Gobierno Federal, y cabe, dentro del espíritu y finalidad del tantas veces citado artículo 464 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que se le dé a conocer también a ella la ejecutoria de que se trata, tanto más, cuanto que ese trámite tendrá notoriamente que expedir el cumplimiento del fallo.”⁹

“TRIBUNAL FISCAL, EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL. Debe revocarse el sobreseimiento dictado por el Juez de Distrito, considerando improcedente la demanda de amparo contra el incumplimiento de una ejecutoria dictada por el Tribunal Fiscal, fundándose en el capítulo XL del título I del Código Federal de Procedimientos Civiles porque si bien el artículo 155 del Código Fiscal, establece que el tribunal ajustará sus procedimientos a las disposiciones de ese código, y que a falta de prevención expresa, aplicará las del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe tenerse en cuenta que dicho tribunal carece de competencia para dictar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, por ser su función, atento al estatuto que lo rige, la de simple anulación, sin imperio, por tanto, para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos; por esta razón, el legislador no determinó el

⁹ Época: Quinta Época. Registro: 352794. Instancia: Tercera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI. Materia(s): Civil. Tesis: Página: 2324 Amparo civil en revisión 6887/41. Cajiga Francisco de la. 11 de febrero de 1942. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

*procedimiento a seguir para tal fin, y esa omisión, que es lógica dentro de los fines de dicho estatuto, no autoriza a aplicar supletoriamente a este aspecto, con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque equivaldría, a pretexto de una omisión lógica dentro de un sistema particular de contención, revestir de imperio al Tribunal Fiscal para hacer cumplir sus sentencias y que expresamente le fue negado; pues la supletoriedad, debe tener por objeto llenar vacíos, pero no ir más allá del sistema especialmente adoptado por el legislador mismo. A mayor abundamiento, **el artículo 464 del susodicho Código Federal de Procedimientos Civiles, contenido en el capítulo XL, prohíbe librar, cuando se trata de sentencia contra la hacienda pública, mandamientos de ejecución o providencias de embargo; debiendo ser notificadas directamente al gobierno respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas, lo que indica que es inadecuado el régimen de ejecución que señala el mencionado capítulo XL, ya que es la misma autoridad fiscal demandada, la que debe cumplir, en sus términos, la sentencia del Tribunal Fiscal; y si es omisa, a falta de un procedimiento ordinario, sólo queda la vía de amparo.**"¹⁰*

El último criterio invocado, se refiere al Tribunal Fiscal, cuya configuración legislativa no otorgaba facultades para ejecutar sus fallos, pues sus determinaciones eran de carácter declarativo; de esta manera, son aplicables al caso, en función que la prohibición de no ejecutabilidad de las sentencias mantiene la misma lógica y se utilizó indistintamente, para determinar el mecanismo de ejecución de las sentencias.

Hecha la precisión anterior, el veinticuatro de febrero de mil novecientos cuarenta y tres, se publica en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles -que es el vigente en la actualidad-, cuyo artículo 4° concentra los preceptos antes analizados, para establecer la regla general de igualdad entre el Estado y los particulares, con las salvedades de

¹⁰ Época: Quinta Época. Registro: 325265. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXV. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 3686.

Amparo administrativo en revisión 5053/42. Cuesta Juan José, sucesión de. 11 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Gabino Fraga no intervino en la votación de este asunto por las razones que constan en el acta del día. Relator: Franco Carreño.

referencia (la inejecutabilidad, inembargabilidad y no exigencia de garantía).

El diseño que hizo el legislador, prevalece hasta la fecha y es la materia de impugnación en el presente asunto, mismo que se reitera a continuación:

“Artículo 4.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación.”

Como ya venía sucediendo, la exposición de motivos, más allá del ámbito presupuestario, sustentó el contenido del precepto en la imposibilidad de que los órganos estatales se coaccionen a sí mismos y que exista dentro del Estado un poder superior al mismo poder estatal; esto, reiterando la presunción de solvencia:

“La única excepción a la regla de la igualdad es la contenida en el artículo 4o., que dispone que nunca podrá dictarse en contra de la Federación o de las entidades federativas mandato de ejecución ni providencia de embargo, así como que esas entidades de derecho público están exentas de prestar las garantías que en el Código se exigen de las partes. Esta excepción se justifica porque no es posible que los órganos del poder se coaccionen a sí propios, y es posible, dentro del Estado, que haya un poder superior al mismo poder estatal; y, respecto de las garantías, se juzga que el Estado siempre es solvente, pues es un principio general del derecho público, y en especial, del derecho fiscal, que el Estado debe obtener, de los habitantes del país, los ingresos indispensables para cumplir sus fines, de manera que está siempre en posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones, sin necesidad de una garantía especial.”

A partir de la entrada en vigor del Código vigente y hasta la actualidad, el entendimiento del precepto varía en función de la línea jurisprudencial que delimita la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el año mil novecientos sesenta, la Segunda Sala de este Alto Tribunal emitió tres precedentes en los que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 4° en comento, estableció la procedencia del juicio de amparo para exigir el cumplimiento de una sentencia en contra del Estado, por constituir una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, lo anterior, porque estimó que se privaba al quejoso del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente.

Asimismo, refirió que aun cuando el juicio de amparo redundaba en que las autoridades cumplieran con la sentencia, no correspondía acudir al mecanismo procesal civil llamado “ejecución forzosa”, porque derivaba de la protección al quejoso de la violación a sus derechos fundamentales.

Finalmente, se dijo que aun cuando el juicio de amparo no se creó como un mecanismo para cumplimentar sentencias, la desobediencia a una sentencia definitiva que establecía una obligación a cargo de un órgano público, constituía una violación de garantías individuales ***puesto que se privaba al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente, y esta privación acontecía sin que el órgano público actuara conforme a la ley y sin que la negativa, la resistencia o la omisión estuvieran legalmente fundadas y motivadas.***

Los criterios a los que se hace referencia son los siguientes:

“TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo. En consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma inmediata, la ejecución forzosa. Por lo cual, y atendiendo a que dicho órgano carece de la facultad de imperio, pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva al proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el cumplimiento de la sentencia que pronunció el tribunal contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso, o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal¹¹”.

“SENTENCIAS FISCALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE SU INEJECUCIÓN. Siendo autoridades, las responsables de la inejecución de una sentencia de nulidad pronunciada por una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, la lesión que tal conducta omisiva cause a las garantías individuales que un quejoso señaló en su respectivo libelo inicial como violadas a virtud de la propia conducta en su perjuicio, no tiene otra vía de reclamación que la del juicio de garantías, atento lo que dispone el artículo 1o, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, es cierto que la protección constitucional concedida por un Juez de Distrito, podría redundar en que las responsables acataran al fin, la sentencia emitida por dicha Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, pero esto sería no porque el otorgamiento del amparo corresponda al mecanismo procesal civil llamado de "ejecución forzosa", sino porque la sentencia que otorgara la protección federal salvaguarda al quejoso contra la inconstitucionalidad de la inejecución de sentencia en que incurrieron las responsables. La verdadera "ejecución forzosa", cuando se trata de sentencias que se resuelven en el pago de cantidades en efectivo, pretende erróneamente, asimilar la de nulidad en cuestión, se realiza no al través de una sentencia de garantías, sino mediante un auto "exequendo". Si las sentencias dictadas en los juicios de nulidad son

¹¹ Época: Sexta Época. Registro: 801649. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen LIV. Tercera Parte. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 48.

puramente declarativas y no de condena, ello no excluye que cuando las mismas se declaran la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada dicte una nueva resolución otorgando la correspondiente compensación de retiro a un quejoso, deben ser obedecidas tanto por el acatamiento que la ley secundaria les atribuya, cuanto por el respeto que la autoridad demandada debe a los artículos 14 y 16 constitucionales¹²”.

“TRIBUNAL FISCAL, FALLOS DEL. *En la exposición de motivos del Código Fiscal se establece que la resistencia de los órganos hacendarios a cumplir lo dispuesto en los fallos del Tribunal Fiscal debe combatirse mediante el juicio de amparo, y este postulado que cabe, según se ha dicho, admitir como aprovechable para la interpretación y aplicación del Código Fiscal no pugna con la Constitución ni con la prevenido en alguna otra ley. Debe reconocerse que los fallos del Tribunal Contencioso Administrativo son, en términos generales, de carácter declarativo y que, en consecuencia, no dan lugar por sí mismos, en forma inmediata, a la ejecución forzosa. Precisamente por ello, y en atención a que el Tribunal Fiscal carece de la facultad de imperio, y no tiene en su mano medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus propias sentencias, resulta indispensable que ante otro organismo se desenvuelva el proceso que sea apto para transformar una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, directamente y por sí mismo, para motivar la ejecución. Si las sentencias de aquel tribunal son definitivas y producen cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano público, correlativo del derecho de un particular, es evidente que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, la resolución de la Sala Fiscal, se combate una violación de garantías individuales, puesto que se priva al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente, y esta privación acontece sin que el órgano público actúe conforme a la ley, y sin que la negativa, la resistencia o la omisión estén legalmente fundadas y motivadas. **Cabría objetar que el juicio de amparo tiene por única finalidad proteger las garantías individuales, y que no debe convertirse en un recurso de queja ni en un incidente de inejecución de sentencia. Puede admitirse que, en la mente de sus creadores, el juicio constitucional no se estableció como medio de cumplimentar las sentencias, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto, como finalidad propia. Sin embargo, debe reconocerse que, además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo, de poderes coercitivos y ejecutivos, y aparte de que el código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de los fallos de dicho tribunal, o que se encamine a lograr el cumplimiento de lo resuelto en los mismos, se comete una violación de garantías individuales cuando la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por sentencia del***

¹² Época: Sexta Época. Registro: 267866. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen XXXVII. Tercera Parte. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 120.

Amparo en revisión 1742/60. Samuel E. Cantú Martínez. 20 de julio de 1960. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Tribunal Fiscal, se resiste a cumplir su deber, o simplemente omite los actos necesarios para obedecer, de modo íntegro y eficaz, el fallo del tribunal. *En tal supuesto, la conducta del órgano hacendario no debe examinarse, directa y exclusivamente, desde el punto de vista de la mera inexecución de sentencia, sino en el aspecto en que entraña, como ya se mostró, una violación de garantías constitucionales. Es claro, por lo mismo, que el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo¹³.*

Por lo anterior, se consideró que la única vía del gobernado para exigir a la autoridad que fungió como demandada el cumplimiento de un fallo judicial era a través del juicio de amparo.

De esta forma, el incumplimiento a una sentencia ejecutoriada por algún órgano del Estado, de ser materia de juicio de amparo, implicaría que ante una eventual concesión y posterior negativa de cumplimiento, se tramitaría un procedimiento de inexecución de sentencia, con las consecuencias le son inherentes, como son la destitución en el cargo del responsable y la responsabilidad penal correspondiente.

Sin embargo, en la novena y décima época, la línea jurisprudencial tuvo un giro, pues la Segunda Sala modificó la naturaleza de estas prohibiciones, avalando la posibilidad de que, cuando lo permitiera la legislación aplicable, se pudiera ordenar la ejecución forzosa de una sentencia, incluyendo el embargo a los entes de gobierno. De esta forma, la Segunda Sala se separó de la idea de que dichos privilegios eran indisolubles al Estado aun cuando interviniera en relaciones de coordinación.

¹³ Sexta Época. Núm. de Registro: 267728. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen XLI, Tercera Parte. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 110.
Amparo en revisión 1701/60. J. Gutiérrez Sansano. 4 de noviembre de 1960. Cinco votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Así, en abril de dos mil once, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis **422/2010**, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Décimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. En el asunto, el punto de contradicción consistió en determinar si el incumplimiento por los organismos de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas a una sentencia dictada en un juicio en el que figuraron como parte y al que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, **que prohíbe dictar en su contra mandamiento de ejecución o providencia de embargo, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.**

En el engrose oficial, retomando la exposición de motivos del artículo, la Segunda Sala determinó que:

*“(…) En caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, la operancia de esta excepción implica la colocación del ente estatal en un plano de superioridad frente a su contraparte en el juicio natural con el que había estado sujeto a una relación de igualdad. **Es la norma legal la que convierte, exclusivamente en esta situación, la relación de coordinación en una relación de supra a subordinación, pues en virtud del privilegio procesal otorgado al organismo del Estado, atendiendo precisamente a su calidad de ente estatal —por el interés público que reviste el que los órganos del Estado no se coaccionen entre sí y no se afecten con mandamientos de ejecución o embargo de sus bienes, máxime que el Estado se considera siempre solvente y, por tanto, en aptitud de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria—, la actitud de desacato a la sentencia afecta la esfera jurídica del particular al colocarlo en la imposibilidad de obtener mediante la vía coactiva la satisfacción de la pretensión a la que tiene derecho por así haberse decidido en la sentencia dictada en juicio.***

Consecuentemente, de no darse tal cumplimiento voluntario a la sentencia condenatoria por parte del órgano estatal, es claro que su actitud contumaz debe ser catalogada como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque es la norma legal la que lo sitúa en un plano de desigualdad ante el privilegio que le otorga de no ser sujeto a ejecución forzosa atendiendo

precisamente a su naturaleza de órgano de poder. Esto es, la situación de poder de la entidad del Estado no deriva de un acuerdo de voluntades en tal sentido, sino de lo dispuesto en una norma legal que parte de un cumplimiento voluntario a las resoluciones judiciales que hace innecesario e inconducente el ejercicio del poder coactivo. Por tanto, se surten las condiciones para que las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas sean consideradas como autoridad para efectos del juicio de amparo cuando desacatan una sentencia condenatoria, en virtud de lo siguiente:

- a) El ente estatal se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa.
- b) Tal privilegio deriva de la ley, pues ésta parte del cumplimiento voluntario por parte del órgano estatal.
- c) El uso indebido de tal privilegio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor.
- d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 constitucional.

Por ello, esta Segunda Sala determina que el incumplimiento a la sentencia condenatoria por parte de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas **debe considerarse como acto de autoridad susceptible de combatirse en juicio de amparo**, pues si bien la obligación a su cargo deriva de una sentencia dictada en un juicio en el que intervino en una relación de coordinación y no de supra a subordinación, el beneficio que le otorga el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles de no poderse sujetar a ejecución forzosa se les otorga precisamente en su calidad de entes estatales y los coloca en un plano de desigualdad que afecta la esfera jurídica del particular al impedirle obtener por vía de apremio la satisfacción de la prestación que la sentencia reconoció u otorgó en su favor, lo que debe ser subsanado mediante el juicio de amparo ante la vulneración al derecho a la administración de justicia que el artículo 17 constitucional consagra a favor de todos los gobernados.

Lo anterior queda evidenciado si se considera que no será materia del juicio de amparo ninguna cuestión que fue materia de la litis en el juicio de origen en el que las partes en una relación de coordinación sujetaron su controversia al imperio del órgano jurisdiccional, ni la eventual transgresión a las garantías individuales que en la resolución del conflicto pudieran estimarse transgredidas, sino exclusivamente el desacato a la decisión del juez.

Por tal motivo, **no se actualiza la dualidad de caracteres de parte tercero interesada y autoridad responsable por parte del órgano de la Administración Pública Federal o de una entidad federativa que desacata la sentencia de condena en el juicio en que tuvo el**

carácter de parte, pues la materia del juicio de amparo no abarca el respeto a los derechos fundamentales del gobernado en el juicio natural, sino que se limita al análisis de constitucionalidad del acto de omisión al cumplimiento de la sentencia dictada en dicho juicio, es decir, si tal acto, como desacato a una obligación legal, es vulneratorio de las garantías individuales de la parte quejosa“.

El criterio que prevaleció como jurisprudencia fue el que se transcribe a continuación:

“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. **Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo,** pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de

cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁴

Así, en el mes de abril del año dos mil once, es decir, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, la Segunda Sala avaló de nueva cuenta las razones aducidas por el legislador en la exposición de motivos de la norma impugnada, y confirmó la improcedencia de cualquier mandamiento de ejecución o providencia de embargo de bienes de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas.

Como venía sucediendo, se determinó que la contumacia de la autoridad para dar cumplimiento voluntario a la sentencia constituía un acto de autoridad para efectos del amparo; sin embargo, deben destacarse los elementos que sustentaron dicha afirmación:

Primero, considera que, si bien existe igualdad entre las partes a lo largo del procedimiento jurisdiccional, por virtud de lo previsto en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha relación se transforma en una de supra a subordinación al momento de la ejecución de lo resuelto; es decir, la relación procesal cambia de naturaleza en la etapa final del procedimiento, porque el demandado tiene la calidad del órgano del Estado y está protegido por la disposición legal.

¹⁴ Novena Época. Núm. de Registro: 161652. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 85/2011. Página: 448.

Segundo, el uso indebido del privilegio –no ser sujeto a ejecución forzosa- implica una transgresión a la obligación legal de cumplimiento voluntario, y conlleva la afectación la esfera jurídica del particular, en términos del artículo 17 constitucional, al imposibilitar, por las vías ordinarias, la obtención de una prestación consignada en una sentencia a su favor¹⁵.

Tercero, dentro del juicio de amparo la autoridad que cuenta con el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa, no actualizará una dualidad de caracteres como tercero interesada y autoridad responsable, sino sólo con éste último; esto, debido a que la materia no está vinculada con el juicio de origen en que las partes se sujetaron en una relación de coordinación ni al contenido del fallo judicial que se pretende cumplir, sino exclusivamente a su desacato y el respeto a los derechos fundamentales.

En otro orden de ideas, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 425/2013, en sesión de veintiséis de febrero de dos mil catorce, verificó si el incumplimiento por parte de un órgano de gobierno o dependencia pública del Estado de Veracruz a un laudo pronunciado en un juicio laboral en el que hubiera figurado como demandada, constituye o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Para dilucidar el punto de contradicción advertido, la Sala retomó la doctrina creada a partir de la resolución de la diversa 422/2010, como se observa en las consideraciones vertidas en el engrose oficial:

¹⁵ Al respecto, debe destacarse que anteriormente se sustentaba la violación en los artículos 14 y 16.

“40. Por ejemplo, en lo que importa al presente estudio, sobre la base de la valoración del carácter de la relación jurídica existente entre los sujetos involucrados, la doctrina judicial construida por este Alto Tribunal ha dejado ver que el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo surge de relaciones de supra a subordinación (entabladas entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos en beneficio del orden público y del interés social y que se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad) en contraposición a las relaciones de coordinación (entabladas entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad, requiriendo de la intervención de los tribunales ordinarios para, en su caso, resolver las controversias que se susciten entre las partes).

[...]

42. Precisamente ese modelo diferenciador sirvió de sustento a esta Segunda Sala para adelantar el tratamiento y solución de la problemática que integra la incógnita a dilucidar, específicamente al conocer de la contradicción de tesis 422/2010, donde se determinó que el incumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas a una sentencia dictada en un juicio en el que hubieran figurado como parte, involucraba un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues si bien la obligación a su cargo derivaba de una sentencia dictada en un juicio en el que habían intervenido en una relación de coordinación y no de supra a subordinación, la imposibilidad de ser sujetos de ejecución forzosa, bajo el beneficio dispuesto el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, los colocaba en un plano de desigualdad que afectaba la esfera jurídica del particular al impedirle obtener por vía de apremio la satisfacción de la prestación que la sentencia reconoció u otorgó en su favor.

43. Tal decisión dio lugar a la jurisprudencia que establece:

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). [...]

44. La inercia interpretativa del criterio aludido, en sentido contrario, abre la solución de la controversia inmersa en el supuesto del caso que nos ocupa, para considerar que el hecho de que la normativa vigente en el Estado de Veracruz prevea un procedimiento específico para dar ejecución a los laudos dictados en los juicios laborales, donde incluso puede llegarse a su forzoso acatamiento a través del embargo de bienes privados o propios a las autoridades demandadas, conlleva, en sí mismo, el sostenimiento del plano de igualdad generado a propósito del vínculo de coordinación laboral de origen y, por ende, que la falta de cumplimiento de dicho laudo por parte de la demandada no se reconozca como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Cierto, del marco legal prevaleciente en esa Entidad se extrae lo siguiente: [...]

45. Los preceptos reproducidos muestran que, como se adelantaba, en el contexto de la legislación del Estado de Veracruz, el cumplimiento a un laudo por parte de la autoridad señalada como demandada en un juicio laboral se desarrolla por el tránsito de un procedimiento concreto, de acuerdo a los términos y condiciones que prevé el ordenamiento relativo.

46. Entre otras, la característica central en la regulación de esa fase la constituye la posibilidad de que frente a la ausencia en el cumplimiento del laudo correspondiente por parte la autoridad estatal o municipal que hubiera sido señalada como demandada, éste puede ser forzosamente ejecutado mediante el embargo de sus bienes (propios o privados).

47. Siendo esa la lógica **de la normativa del Estado de Veracruz, resulta inconcuso que el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales, y la igualdad que de éstas se pregonan, se extiende también al ámbito de la ejecución de los laudos, donde, en su caso, como sucede con cualquier particular, su incumplimiento por parte de la autoridad demandada puede ser vencido a través del embargo de bienes.**

48. Es decir, que desde ese modelo, la autoridad demandada no actúa en un esquema de supra a subordinación (como condición para la categorización de un acto de autoridad) sino en todo momento dentro de una relación de igualdad o bilateralidad con el particular actor.

49. Por eso, al tenor de las particularidades reveladas, en conexión con los razonamientos adoptados hasta este punto, el incumplimiento por parte de los órganos de gobierno o dependencias públicas en el Estado de Veracruz a un laudo dictado en su contra no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.”

En virtud de lo anterior, se emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

“ÓRGANOS DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Conforme a la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en especial lo resuelto en la contradicción de tesis 422/2010, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2011 (*), el incumplimiento a un laudo por parte de los órganos o dependencias públicas del Estado de Veracruz en el que figuraron como parte demandada no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que el marco normativo de esa entidad prevé un procedimiento específico para darle ejecución, donde incluso puede llegarse a su forzoso acatamiento a través del embargo de bienes privados o propios de

las autoridades demandadas; lo que basta para preservar el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales y la igualdad que de éstas se pregona¹⁶.”

De lo transcrito se advierte que la Segunda Sala retomó lo resuelto en la contradicción de tesis 422/2010, en lo relativo a la procedencia del amparo en contra del incumplimiento de las sentencias condenatorias dictadas en contra de la administración pública federal o local, en los casos en que dichas resoluciones no son ejecutables; sin embargo, en esa resolución no se emitió pronunciamiento alguno en cuanto a la justificación de la excepción en estudio.

Así, tomando en consideración que al resolver la contradicción de tesis 422/2010, se consideró que la relación procesal de coordinación existente entre las partes durante la secuela procesal, se convertía en una de supra a subordinación, en virtud de la imposibilidad de sujetar a la autoridad a una ejecución forzosa; bajo esa lógica, la Segunda Sala concluyó que, en virtud de que la normativa en el Estado de Veracruz preveía un procedimiento específico para dar ejecución a los laudos dictados en los juicios laborales, incluso a través del embargo de bienes privados o propios a las autoridades demandadas, con ello se situaba a las partes en un plano de igualdad, por lo que la falta de cumplimiento del laudo respecto de la demandada no constituía un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Por tanto, aun cuando la Sala no analizó de nueva cuenta la justificación de dicho régimen de excepción, a la luz del nuevo parámetro de regularidad constitucional creado a partir de la reforma

¹⁶ Décima Época. Núm. de Registro: 2006389. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 31/2014 (10a.). Página: 966.

de junio de dos mil once, la resolución emitida constituye un cambio en la visión que se había tenido de dicho régimen de excepción; lo anterior, en la medida en que se admite la posibilidad de que la legislación local establezca un parámetro diferente al establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, abandonando la idea de que la inejecutabilidad e inembargabilidad surgían intrínsecamente de la naturaleza misma del Estado.

Atento a lo anterior, cabe hacer énfasis en el hecho de que la justificación que se había dado hasta antes de este precedente, se vio debilitada en la resolución del presente caso, al admitir la posibilidad de que la normativa local excluya el régimen de excepción federal, lo que implica que no se visualice con validez general y absoluta.

El once de junio de dos mil catorce, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 116/2014, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en donde se determinó si un Municipio al que se le atribuye la omisión de cumplir con un laudo condenatorio, dictado en un juicio laboral donde fungió como parte demandada, tiene el carácter de autoridad responsable. La decisión fue del tenor siguiente:

“33. Como puede observarse, *las legislaciones burocráticas de los Estados de Quintana Roo y Yucatán desarrollan en similares términos el procedimiento que deberán seguir los tribunales de trabajo respectivos, para lograr la ejecución de los laudos en los juicios laborales.*

34. En esencia, en el procedimiento para conseguir la ejecución de los laudos, conforme a lo previsto en las legislaciones en comento, sobresale la facultad que se otorga al tribunal de trabajo para imponer multas; la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos; el deber de dictar todas las medidas necesarias para el cumplimiento del laudo; y la obligación de dictar auto de ejecución y de comisionar a un actuario para que requiera a la parte demandada el cumplimiento del laudo.

35. *Ahora bien, al resolver la contradicción de tesis 112/2008-SS, en sesión de diez de septiembre de dos mil ocho, esta Segunda Sala interpretó el contenido de los artículos 147, 148, 150 y 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de los laudos que emite y no solamente con la multa.*

36. *El anterior criterio se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia:*

“LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija la garantía a la tutela jurisdiccional y acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias, de ahí que las leyes locales y federales deban establecer los medios necesarios para garantizar su cumplimiento, pues de lo contrario se haría nugatoria dicha garantía. A partir de lo anterior, el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, a cuyo efecto dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes. A su vez, conforme al artículo 151 de la ley citada, la primera actuación del procedimiento de ejecución consiste en dictar acuerdo ordenando ésta a través de la presencia de un actuario, en compañía de la parte actora en el domicilio de la demandada, a quien requerirá el cumplimiento de la resolución bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se le impondrán las medidas de apremio previstas en el artículo 148, el cual sólo prevé la imposición de multa hasta por \$1,000.00. Por otra parte, las fracciones III y IV del artículo 43 del indicado ordenamiento, imponen la obligación a los titulares de reinstalar a los trabajadores y ordenar el pago de los salarios caídos o cubrir la indemnización por separación injustificada y pagar las prestaciones correspondientes cuando fueron condenados por laudo ejecutoriado, mientras que el artículo 147 prevé que el mencionado Tribunal podrá solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, si bien la imposición de una multa es la única medida de apremio expresamente establecida por la Ley Burocrática, no puede desconocerse que el referido artículo 150 ordena al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, por lo que también podrá dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, para lo cual la ley pone a su disposición el auxilio de las autoridades civiles y militares y señala con claridad las obligaciones legales de los titulares condenados en laudo ejecutoriado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones de distinta naturaleza, por lo que el análisis integral de todas estas disposiciones permite considerar que el indicado Tribunal cuenta con una amplia gama de instrumentos

legales para lograr el cumplimiento de los laudos que emite y no solamente con la multa.”

(Jurisprudencia 2a./J. 133/2008, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 227, del tomo XXVIII, septiembre de 2008, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número de registro 168880).

37. Conforme al criterio indicado y teniendo en cuenta que las legislaciones burocráticas estatales de Quintana Roo y de Yucatán contienen, en esencia, normas jurídicas similares a efecto de conseguir el cumplimiento de los laudos, como la facultad para imponer multas; la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos; el deber de dictar todas las medidas necesarias para el cumplimiento del laudo; y la obligación de dictar auto de ejecución y de comisionar a un actuario para que requiera a la parte demandada el cumplimiento del laudo.

38. Entonces, **puede concluirse que los tribunales burocráticos estatales de Quintana Roo y de Yucatán, al igual que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y conforme a la normativa que los rige, cuentan con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y ejecución de los laudos dictados en los juicios laborales burocráticos respectivos y no únicamente la multa.**

39. Siendo esa la lógica de las normativas del Estado de Quintana Roo y de Yucatán, resulta inconcuso que **el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales y la igualdad procesal que subyace en ellas, se extiende también al ámbito de la ejecución de los laudos, donde, en su caso, como sucede con cualquier particular, su incumplimiento por parte de la autoridad demandada puede ser vencido a través de la amplia gama de instrumentos legales con que cuentan para lograr el cumplimiento de los laudos que emite.**

40. Es decir, que desde ese modelo, la autoridad demandada no actúa en un esquema de supra a subordinación (como condición para la categorización de un acto de autoridad), sino en todo momento dentro de una relación laboral con el particular actor.

41. Consecuentemente, el incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de los Estados de Quintana Roo y de Yucatán a un laudo dictado en su contra no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.”

Al respecto, se emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

“AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE

DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. *El incumplimiento a un laudo por los Ayuntamientos de Quintana Roo y Yucatán, derivado de un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque en el marco normativo de esas entidades federativas, los tribunales burocráticos estatales cuentan con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y la ejecución de sus laudos, lo que supone que se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y la igualdad procesal que subyace en ellas también se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos; es decir, los Ayuntamientos demandados no actúan en un esquema de supra a subordinación, sino dentro de una relación laboral con el particular actor¹⁷”.*

Acorde con lo anterior, la Segunda Sala verificó los sistemas normativos relacionados con la ejecución de laudos dictados por los tribunales de trabajo burocráticos en los estados de Quintana Roo y Yucatán (donde se ubicaban los municipios que participaron en la contradicción de tesis), advirtiendo que para el cumplimiento de los laudos se otorgaba al tribunal la facultad para imponer multas; la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos; el deber de dictar todas las medidas necesarias para el cumplimiento del laudo; y la obligación de dictar auto de ejecución y comisionar un actuario para que requiera a la parte demandada el cumplimiento del laudo.

Adicionalmente, apoyó sus razonamientos en lo resuelto por la contradicción de tesis 112/2008, de su índice, en la que se estableció que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contaba con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de los laudos que emite y no solamente las multas; de esta forma, concluyó que los tribunales burocráticos estatales que analizaba, al igual que el Tribunal Federal, cuentan con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento de los laudos, por lo

¹⁷ Época: Décima Época. Registro: 2007066. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 79/2014 (10a.). Página: 699

cual, el plano de coordinación que caracteriza las relaciones laborales y la igualdad procesal que subyace en ellas, se extiende también al ámbito de la ejecución de los laudos, donde, como sucede con cualquier particular, su incumplimiento por parte de la autoridad demandada puede ser vencido a través de la amplia gama de instrumentos legales implementados para lograr el cumplimiento de laudos.

La Sala condicionó la posibilidad de acudir al amparo para exigir el cumplimiento de una sentencia, a que la relación entre el Estado y los particulares se transformara de coordinación a supra-subordinación, por la falta de mecanismos para exigir a las autoridades demandadas el cumplimiento forzoso de la sentencia.

El diecinueve de abril de dos mil diecisiete, la Segunda Sala analizó la solicitud de sustitución de jurisprudencia 12/2016 del criterio de rubro: **“AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.”** con las siguientes consideraciones:

“Como se observa, el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito no ofrece razones que justifiquen la aclaración del texto de la jurisprudencia, ya que, en realidad, lo que plantea es que esta Segunda Sala determine, en forma oficiosa, si resulta acertado y prudente precisar su alcance y forma de interpretación correcta; por lo que es claro que no se expresan, en el particular, las razones por las cuales se considera necesario aclarar la jurisprudencia respectiva.

Sin que pase inadvertido lo señalado por dicho Pleno en el sentido de que jueces de Distrito en Materia de Trabajo han resuelto con base, aparentemente, en la interpretación de los párrafos 35 a 38 de la ejecutoria, en contra del criterio vinculante que, como Pleno de Circuito, estima correcto; pues ello, no constituye un motivo por el que sea necesario aclarar la tesis, si en realidad, no existió duda al citado Pleno para interpretar la jurisprudencia 2a./J. 79/2014.

Esto último se afirma así, considerando que dicho Pleno, sin duda alguna, resolvió conforme a la interpretación de los alcances de las jurisprudencias 2a./J. 79/2014 y 2a./J. 85/2011, que los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito están obligados a considerar que los Titulares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, cuando omiten la ejecución del laudo dictado en los juicios laborales en que han sido demandadas, sí pueden figurar como autoridades responsables, dado que el tópico se encuentra resuelto, en realidad, por la jurisprudencia 2a./J. 85/2011 del rubro: “DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)”, y no por aquélla.

Incluso, el mencionado Pleno indicó que “[del título y texto de las anteriores jurisprudencias 2a./J. 85/2011 y 2a./J. 79/2014, invocadas como sustento de sus resoluciones por los tribunales contendientes, se desprende con claridad el contenido y alcance jurídico de los criterios sustentados en las mismas”, y lo llevaron a concluir, en votación mayoritaria, como criterio vinculante, en términos de los artículos 216, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 79/2014 de rubro: “AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.”, en los asuntos relacionados con el tema sujeto a debate; y se insiste, sin que al Pleno de Circuito le resultase necesaria la aclaración de la tesis para comprender sus alcances.

Consecuentemente, al no ser expresadas razones que justifiquen la aclaración de la jurisprudencia 2a./J. 79/2014 de rubro “AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, esto es, al incumplirse el tercero de los requisitos de procedencia precisados al inicio del considerando, lo que procede es declarar improcedente la petición para sustituirla.

*No pasa inadvertido a esta Segunda Sala, que el criterio sustentado por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito es incorrecto, dado que **no existía impedimento jurídico para aplicar el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 79/2014, por analogía, al caso de las Delegaciones del Distrito Federal, si diversa legislación burocrática a la quintanarroense o yucateca, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla al igual que aquéllas, una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y la ejecución de sus laudos, pues en ese caso, por identidad de razón, impera***

el criterio de esta Segunda Sala relativo a que en ese supuesto se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y la igualdad procesal que subyace en ellas también se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos; es decir, las Delegaciones demandadas no actúan en un esquema de supra a subordinación, sino dentro de una relación laboral con el particular actor.

*Sin embargo, tal error no puede ser reparado a través de la tramitación del presente expediente, pues sólo tiene por objeto aclarar la redacción del texto de la jurisprudencia que contenga alguna imprecisión, modificar el criterio o sustituirlo por otro.
(...)”*

De esta manera, se consideró improcedente la sustitución del criterio, tomando en cuenta que no se ofrecieron razones para justificar su aclaración; sin embargo, lo relevante de la resolución, fue la determinación de que no **existía impedimento para aplicar la jurisprudencia, por analogía, al caso de las Delegaciones del Distrito Federal.** Así, si una legislación burocrática diversa a la quintanarroense o yucateca (como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) también contemplaba una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y la ejecución de los laudos, en consecuencia, se estableció que las Delegaciones demandadas no actúan en un esquema de supra a subordinación, sino dentro de una relación laboral con el particular actor.

Conforme a lo anterior, la Segunda Sala determinó que el criterio era aplicable, por analogía, a otros órdenes jurídicos cuando existan instrumentos para exigir el cumplimiento y ejecución de resoluciones, con la idea de que se mantiene la relación procesal en un ámbito de coordinación, siendo improcedente el juicio de amparo.

Por su parte, esta Primera Sala también ha tenido oportunidad de pronunciarse con relación con la aplicación del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así, en diciembre de dos mil dieciséis, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis **44/2015**, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

En el fallo respectivo, se fijó el punto de contradicción consistente en dilucidar si dentro de la hipótesis normativa del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, deben estimarse comprendidas a las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Municipal, entre ellos los Ayuntamientos, aun cuando la norma no los señale expresamente, o si tales entes deben considerarse excluidos del supuesto de la norma.

En ese sentido, la Sala resolvió el planteamiento en sentido afirmativo, emitiendo la tesis de rubro y texto siguiente:

“AYUNTAMIENTOS COMO ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. DEBEN CONSIDERARSE COMPRENDIDOS EN LAS HIPÓTESIS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *El citado precepto establece una regla general de igualdad de las partes en los juicios regidos bajo las normas de ese Código, al señalar que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, en cualquier forma en que intervengan en el procedimiento judicial, la misma situación que otra parte cualquiera; pero acota esa regla general con dos excepciones específicas, a saber: 1) que no se podrá dictar mandamiento de ejecución ni providencia de embargo en contra de los entes públicos allí referidos; y 2) que éstos estarán exentos de prestar las garantías señaladas en el propio ordenamiento. Ahora bien, ese dispositivo no hace mención expresa como destinatarios de esas excepciones a los entes de la Administración Pública Municipal, particularmente, a los Ayuntamientos; sin embargo, esa imprevisión de la norma encuentra explicación en el hecho de que, el Código Federal de Procedimientos Civiles fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, y su artículo 4o. no ha tenido cambio alguno desde su expedición; siendo que, en la época de su creación, el sistema*

*federal mexicano se encontraba concentrado en una organización de estructuras y competencias bajo dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal, y los municipios estaban subordinados a este último; y ha sido conforme a la evolución constitucional que ha tenido el Municipio, a través de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que éste se ha consolidado como un orden de gobierno y no sólo de administración, con autonomía jurídica y competencia específica en la prestación de determinados servicios públicos. **Por tanto, advirtiéndose que la anterior es la razón por la cual el artículo 4o. referido no hace mención expresa del orden municipal, distinguiéndolo del federal y el estatal, se concluye que los entes de la Administración Pública Municipal, entre ellos, los Ayuntamientos, deben considerarse comprendidos en el supuesto jurídico de ese precepto, pues actualmente el Municipio cuenta con los caracteres que lo colocan como nivel autónomo de gobierno que ejerce una administración pública propia y distinta de la que realiza la entidad federativa a la que pertenece**¹⁸”.*

Así pues, toda vez que el objeto de la contradicción se restringió a determinar si los ayuntamientos se comprenden dentro del régimen de excepción aludido, la Sala no estuvo en posibilidad de abordar la razonabilidad de la porción normativa en estudio.

Distinto a lo resuelto por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 422/2010, esta Primera Sala no analizó la justificación de la disposición referida dada por el legislador en la exposición de motivos. Lo anterior, se colige de las consideraciones vertidas en la sentencia en estudio, las cuales en lo conducente refieren que:

“Contribuye a dar sustento a la determinación anterior, el hecho de que, la justificación que pudiere predicarse de las excepciones contenidas en el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, sobre la prohibición de dictar mandamiento de ejecución y providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la federación y de las entidades federativas, también puede decirse respecto de los municipios.

Ello, porque la excepción prevista en la norma, concerniente a la prohibición de ordenar mandamiento de ejecución y providencia de embargo contra los entes públicos allí referidos, en principio,

¹⁸ Décima Época. Núm. de Registro: 2014918. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I. Materia(s): Civil. Tesis: 1a./J. 43/2017 (10a.). Página: 406.

fue justificada por el legislador en la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, con el señalamiento de que, dicha prohibición contenida en el artículo 4º, como excepción a la regla de igualdad procesal, tenía como finalidad evitar que los órganos de poder se coaccionaran a sí mismos y evitar que dentro del Estado, existiera un poder superior al mismo poder estatal; y la excepción relativa la prestación de las garantías previstas en el Código, en la misma exposición de motivos se justificó a partir de la atención del principio de derecho público de que el Estado siempre es solvente.

Es decir, la consideración del legislador de la época, en el primer caso, se circunscribió a tener en cuenta que los entes estatales de la administración pública federal y estatal, no obstante su carácter de partes en el proceso jurisdiccional, guardaban una condición de entes de Estado (del Poder Ejecutivo), semejante a la del órgano jurisdiccional (del Poder Judicial), y era necesario conservar una especie de equilibrio entre ellos, evitando los actos coactivos; y en el segundo supuesto, se ciñó a hacer prevalecer la presunción de que el Estado siempre es solvente, esto es, que podrá responder de los daños y perjuicios que cause con los actos del proceso que hubiere promovido y que no hubiere garantizado cuando conforme a la normatividad aplicable, tendría que haberse exhibido garantía de parte.

Esos aspectos que tomó en cuenta el legislador para motivar la emisión del artículo 4º en la parte examinada, también pueden ser referidos respecto de los entes de la administración pública municipal, en tanto que ya se ha explicado que los municipios, conforme a su regulación constitucional actual, constituyen un orden de gobierno y de administración pública, al igual que la Federación y la entidad federativa, cada uno en su ámbito competencial.

De la lectura de la transcripción anterior, se puede advertir que esta Primera Sala se limitó a decir que la justificación dada por el legislador a la excepción de dictar embargo o mandamiento de ejecución en contra de las dependencias, servicios e instituciones de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, puede hacerse extensiva a los Ayuntamientos, sin hacerla propia ni manifestar posicionamiento alguno frente a la misma.

A manera de resumen, los puntos relevantes de esta norma jurídica son los siguientes:

- Originalmente los privilegios del Estado de inejecutabilidad de las sentencias, inembargabilidad y no prestar garantía, actualmente previstos en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, se concebían como absolutos para la protección del presupuesto, en la idea de que cualquier intervención del Poder Judicial vulneraría la competencia del Congreso de la Unión para establecer el destino de los fondos públicos.
- Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó estos privilegios, además del aspecto presupuestario, como parte de la soberanía del Estado, indicando que aun cuando participara en relaciones de coordinación, mantenía atributos que generaban la presunción de su solvencia, que nunca lo suponía temerario y que era el principal interesado de dar debido cumplimiento a las sentencias del Poder Judicial; así, se dijo expresamente que el cumplimiento de las sentencias recaía en la moralidad del gobierno, por lo cual, la ejecución únicamente podría lograrse a través de gestiones y peticiones del particular a la propia autoridad.
- El legislador, al diseñar el artículo impugnado, utilizó un entendimiento similar al judicial, pues la exposición de motivos se sustentó en la imposibilidad de que los órganos se coaccionen a sí mismos, y que exista dentro del Estado un poder superior al mismo poder estatal, reiterando la presunción de su solvencia; esto es, como parte de la **soberanía del Estado** y el respeto al principio de **división de poderes**.
- Si bien a la fecha no se ha emitido un criterio sobre la constitucionalidad de las excepciones contenidas en el precepto legal, la labor del Poder Judicial de la Federación se centró, con motivo de estos impedimentos, en establecer un mecanismo con el

que se pudiera exigir a la autoridad el cumplimiento de las sentencias dictadas en relaciones de coordinación, como es el juicio de amparo, al considerar que su resistencia implicaba una violación de los derechos fundamentales de los gobernados.

- Dentro de esta labor, como fue establecido anteriormente la Segunda Sala, concibió la posibilidad de que en los procedimientos jurisdiccionales donde participen órganos de gobierno en relaciones de coordinación, se pueda coaccionar al Estado, cuando así lo permita la legislación aplicable. Con este criterio, se rompe la visión de que las excepciones previstas en el artículo 4º nacen y se justifican en la propia soberanía del Estado, y son necesarias para respetar el principio de división de poderes.

En esas condiciones, siendo el objeto de la presente controversia determinar si dicha excepción es congruente con el marco constitucional vigente a partir de la reforma constitucional de junio de dos mil once, esta Primera Sala procederá a analizarla en relación con los derechos humanos de acceso a la justicia e igualdad cuya violación alega el recurrente.

Para tal efecto, es necesario tener presente que el seis de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el artículo 1º, con el objetivo principal de alcanzar la tutela efectiva de los derechos humanos de las personas.

Desde entonces, este Tribunal ha sostenido que existe un nuevo parámetro de regularidad constitucional que determina la actuación de las autoridades y que está compuesto por las diversas normas de

derechos humanos contenidas en la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, aclarando que, entre dichas normas, no existe una relación de jerarquía en atención a la fuente de la que provienen¹⁹.

Por ende, los jueces están obligados a resolver las controversias sometidas a su conocimiento con apego al parámetro de regularidad constitucional introducido con la reforma señalada; esto es, deben verificar si los hechos que se someten a su conocimiento constituyen una violación a los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. En caso de resultar afirmativa dicha cuestión, deben sancionar y reparar la violación respectiva.

En relación con lo anterior, el artículo 17 constitucional, séptimo párrafo, reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, en su vertiente de plena ejecución de las sentencias, mismo que a la letra dispone que:

“Artículo 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.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación,

¹⁹ Véase el engrose público de la sentencia recaída a la **Contradicción de Tesis 293/2013**.

asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

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.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

A la luz de la norma constitucional transcrita, la garantía de acceso a la justicia comprende el derecho a que la legislación federal y local establezca los mecanismos necesarios para lograr la plena ejecución de las resoluciones dictadas por los tribunales mexicanos. Dicho posicionamiento ya ha sido avalado por esta Primera Sala, como se colige de la jurisprudencia siguiente:

“DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, ***se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión***; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio

del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales²⁰.

Por consiguiente, el derecho de acceso a la justicia no se limita a la facultad de someter una controversia al conocimiento de los tribunales y que la misma se tramite conforme a las garantías procesales, sino que también comprende la posibilidad de que la sentencia dictada tenga plena eficacia, mediante su ejecución.

Asimismo, la normativa internacional reconoce ese derecho en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno.

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Buendía y otros contra Perú*, determinó que:

²⁰ Décima Época. Núm. de Registro: 2015591. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.). Página: 151

“70. Asimismo, el artículo 25. 2. c de la Convención establece la obligación del Estado de garantizar "el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

71. Por su parte, si bien el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no incluye un artículo equivalente al 25. 2. c de la Convención Americana, la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos se ha referido a las exigencias del mismo en su pronunciamiento acerca del artículo 6 del citado Convenio, sobre el derecho a un proceso equitativo. Así, la Corte Europea ha declarado que,

“40. [...] **este derecho [el de acceso a la protección judicial,] sería ilusorio si el sistema legal de los Estados Partes permitiese que una resolución final y de obligatorio cumplimiento permanezca inoperante en detrimento de una de las partes [involucradas en un proceso].** Sería inconcebible que el artículo 6 para. 1 (art. 6-1) describiese en detalle todas las garantías procesales con que cuentan los litigantes -procedimientos justos, públicos y rápidos- sin proteger la implementación de decisiones judiciales; construir el artículo 6 (art. 6) refiriéndolo únicamente al acceso a la justicia y al desarrollo de los procedimientos probablemente daría lugar a situaciones incompatibles con el principio de "estado de derecho" que los Estados Partes se comprometieron a respetar cuando ratificaron el Convenio. (ver, *mutatis mutandi*, *Golder v. the United Kingdom*, Sentencia de 21 febrero 1975, Serie A no. 18, pp. 16-18, paras. 34-36). La ejecución de una sentencia emitida por cualquier tribunal debe, por tanto, ser entendida como parte integral del "juicio" bajo los términos del artículo 6”.

El artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Derecho a un proceso equitativo) señala que:

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que será considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

72. En ese sentido, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda,

garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado²¹.

Dicho lo anterior, el derecho humano a ejecutar una sentencia emitida por un tribunal competente, forma parte del parámetro de regularidad constitucional con la amplitud que le reconocen los citados ordenamientos, y debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluidos los miembros del Poder Judicial.

Hasta ahora, ha quedado claro que el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles prohíbe dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de la administración pública. Ello resulta contrario al derecho humano referido, puesto que impide que la parte que ha obtenido una resolución favorable, ejecute los derechos declarados o reconocidos por la misma, lo cual constituye una negación de los mismos.

Por otro lado, en todo procedimiento jurisdiccional, el juzgador debe dar un trato igual a las partes, cuando estas se encuentren en la misma situación jurídica; y, cuando estas se encuentren en situaciones jurídicas diversas, debe darles un trato diferenciado, lo que implica que el juzgador puede hacer distinciones cuando se sustenten en bases objetivas y evitando, en todo momento, cualquier distinción no razonada y desproporcional, esto es, discriminatoria.

²¹ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, Párrafo 70

Así lo reconoce el texto constitucional en los artículos 13 y 17, párrafo 3º:

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 17. (...)

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. (...)”

En apoyo a lo anterior, se transcribe la jurisprudencia de esta Primera Sala de rubro y texto siguientes:

“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el citado diario, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, modificó sustancialmente el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, incluido el de igualdad, el cual es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros. Consecuentemente, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la

prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México, máxime cuando ese análisis ha sido solicitado por el quejoso²²”.

En ese contexto, se advierte que el artículo tildado de inconstitucional, a pesar de que señala que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, establece tres excepciones que generan una diferencia de trato con respecto a los particulares, pues las exime de ser sujetos de embargo o mandamiento de ejecución y de prestar garantía.

Ahora bien, debe tenerse presente que dichos entes, en la tramitación de un procedimiento de naturaleza privada, actúan como persona de derecho privado, es decir, intervienen despojados de sus atributos de soberanía. Resulta oportuno transcribir la tesis siguiente:

“ESTADO. CUANDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PUBLICO, Y CUANDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO. Doctrinalmente todos los autores convienen en que el Estado realiza a la par de actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares, personas físicas o morales, su voluntad; otros actos en los que se despoja de eso atributos (aunque no del todo), y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos; es decir, **entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad sino buscando el concurso de voluntades.** En otras palabras, el Estado, en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía encargado de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en otros casos **como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos”**

²² Décima Época. Núm. de Registro: 2015680. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.). Página: 156

patrimoniales. Este criterio se acepta en nuestro derecho positivo, como puede verse del texto expreso del artículo 27 de la Constitución Federal que establece que la nación tiene la propiedad de las tierras y aguas y el derecho de transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada. De esto se desprende fácilmente la idea de que entre otros títulos, la nación puede transmitir el dominio por enajenación a los particulares, y la enajenación es un acto esencialmente de derecho civil, siendo indudable que el Estado usa de su personalidad de derecho privado en estos casos y no obra como autoridad. El propio artículo 27 reconoce implícitamente la limitación de carácter de autoridad en el Estado cuando impide que éste se haga de la propiedad de los particulares si no es por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues cuando el Estado solicita del particular la venta de un bien de su propiedad concertando el precio y demás condiciones de enajenación, es indudable que obra como particular, y lo mismo sucede al ordenar que los templos son propiedad de la nación, pues entonces tiene capacidad para adquirir y poseer estos bienes, así como todos los demás bienes raíces necesarios para los servicios públicos, de donde se infiere que la constitución está estableciendo la personalidad jurídica de derecho privado del Estado. También en el artículo 73 de la misma Constitución Federal, en sus fracciones VIII, XVII, XIX y XXXI, hay un reconocimiento implícito de la personalidad del Estado de derecho privado, pues celebrando empréstitos, reconociendo y mandando pagar la deuda nacional y enajenando los terrenos baldíos, necesariamente goza de la personalidad de derecho privado. Lo mismo sucede con lo que dispone la fracción XXX del artículo 115 constitucional al investir a los Municipios de personalidad para todos los efectos legales. Por último en el artículo 134 constitucional, se menciona expresamente la celebración de "contratos" que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, aunque señalando la manera de llevar a efecto estos contratos, y de todo lo anterior se concluye lo que se ha dicho en un principio, o sea que el Estado puede obrar como sujeto de derecho privado (Véase la doble personalidad del Estado por el licenciado Salvador Urbina, página 517 y siguientes del tomo I, de la Revista General de Derecho y Jurisprudencia). La segunda premisa que debe sentarse consiste en determinar cuándo obra el Estado como autoridad, y cuándo como persona de derecho privado. Obra como autoridad siempre que ejecuta un acto o se niega a acceder a una petición, o amenaza o impide por medios pacíficos o violentos la actividad de un individuo o un grupo, o cuando se apodera de los bienes individuales administrativamente; o bien cuando hace uso de la fuerza pública para impedir la comisión de un delito, de la alteración de la paz pública o la defensa del territorio nacional; y por tanto, la característica del acto de autoridad es el ejercicio de la potestad pública y la unilateralidad jurídica del acto que lleva a cabo el funcionario que no le permite al individuo o grupo a los que afecta dicho acto, más defensa que el acudir a la propia autoridad o a otras superiores a ella misma en el mismo orden jerárquico, al Poder Judicial en su caso, para contrarrestar los efectos de ese acto. En el caso contrario, cuando el acto realizado por el Estado no entraña una orden o un mandato y la relación jurídica que entraña ese acto sea de la naturaleza civil, dicho acto no será de autoridad sino de

derecho privado. Cuando el acto no interesa directa o necesariamente a la colectividad, puede considerarse que es una cuestión la cual comienza cuando el apoyo de la ley falta y entonces obra como persona de derecho privado (Salvador Urbina. Obra citada). Algunos tratadistas sostienen que en los contratos administrativos, el Estado contratante no pierde completamente su carácter de autoridad, pues lo conserva en cuanto es necesario para exigir y reglamentar la satisfacción de las necesidades públicas que los motivan. Y explican sus tesis diciendo que los contratos administrativos no son actos jurídicos simples, sino complejos, o más bien, conjunto de diferentes actos jurídicos, de los cuales, los que tiene por objeto la organización y reglamentación de los servicios públicos que se trata de satisfacer, no son contractuales, aunque estén relacionados con el contrato, pues no nacen del concurso de voluntades de los partes, sino de la sola voluntad del Estado que, en esta materia, por tratarse de algo que atañe al ejercicio de sus funciones esenciales, es y debe ser soberana. (Véase Jeze, Derecho Administrativo, página 71, y Fraga, Derecho Administrativo, página 444). Ahora bien, como conclusión de todo lo anterior, hay que convenir en que es necesario estudiar cada caso en que interviene el Estado para precisar si obra como autoridad o como sujeto de derecho privado²³".

Así, al partir de una situación jurídica igual, las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas merecen en principio un trato igual. Por consiguiente, la diferencia de trato prevista en el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles constituye una restricción al derecho humano de igualdad, misma que merece someterse a un examen, en aras de determinar su validez.

En ese contexto, cabe plantear si la restricción aludida aprueba un examen de proporcionalidad o, por el contrario, constituye una violación al derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución material de la sentencia, así como al derecho humano a la igualdad procesal.

Así, esta Sala ha determinado que el examen de proporcionalidad se debe seguir conforme a los pasos siguientes:

²³ Quinta Época. Núm. de Registro: 816673. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Informes. Informe 1945. Materia(s): Constitucional. Tesis: Página: 65.

“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: **(i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.** En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.”²⁴

En consecuencia, esta Primera Sala debe verificar si el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles persigue una finalidad que encuentre resguardo constitucional; de ser así, debe analizar que la disposición sea susceptible de alcanzar dicho fin. En caso de que lo sea, le corresponde analizar si existen otras medidas que puedan

²⁴ Décima Época. Núm. de Registro: 2013156. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Página: 915

alcanzar el mismo objetivo pero siendo menos restrictivas a los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución material de la sentencia e igualdad. Finalmente, si no existen medidas igualmente idóneas pero menos restrictivas, esta Sala tiene que corroborar que el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado en los derechos referidos.

a. Fin constitucional.

En ese sentido, como se refirió con antelación, el criterio reiterado del legislador y de este Tribunal ha sido en el sentido de sostener que los fines de la porción normativa del artículo 4º del Código que establece la imposibilidad de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de la administración pública, consisten en:

- 1- **Evitar que los órganos del poder se coaccionen entre sí.**
- 2- **Evitar que exista dentro del Estado un poder superior al mismo poder estatal.**

Asimismo, de la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles Vigentes, se advierte la intención del legislador de salvaguardar el destino de los recursos públicos, al referir que “*el Estado debe obtener, de los habitantes del país, los ingresos indispensables para cumplir sus fines*”; por tanto, resulta indispensable pronunciarse sobre dicha finalidad, es decir:

- 3- **La eficiencia en la administración de los recursos públicos.**

Ante dicho contexto, cabe preguntarse si el marco constitucional tutela algún principio que impida que los órganos de poder se

coaccionen entre sí, es decir, que los poderes se obliguen entre sí a realizar determinadas conductas.

Así, el artículo 49 constitucional consagra el principio de división de poderes, el cual se concreta a lo largo del texto constitucional en diversas disposiciones tendientes a lograr un equilibrio entre las atribuciones encomendadas a cada órgano de gobierno. En ese sentido, se advierte que la Constitución faculta a los diversos poderes para que ordenen actos de cumplimiento obligatorio para los otros poderes.

Tal es el caso del Poder Legislativo, cuyas normas emitidas de conformidad con las exigencias constitucionales resultan obligatorias para el Ejecutivo y el Judicial, como se desprende del artículo 128 y 133 de la Ley Suprema.

Por su parte, el Poder Ejecutivo tiene, entre otras, la facultad de hacer ejecutar las leyes en contra de cualquier persona privada o pública, lo que se deriva del artículo 89, fracción I, de la Constitución.

Ahora bien, el Poder Judicial tiene el deber constitucional de impartir justicia, de conformidad con el artículo 17 constitucional. Así, el propio marco constitucional prevé la posibilidad de que, en cumplimiento de dicha obligación, dirima controversias en forma definitiva y obligatoria en las que se ven involucrados los otros poderes.

En ese sentido, el artículo 104, fracción IV, establece que los Tribunales de la Federación conocerán de las controversias en que la Federación sea parte. Asimismo, en el artículo 105, fracción I, de la Constitución dispone que conocerá de las controversias suscitadas

entre los diversos poderes, tanto federales como locales; y la fracción II de la disposición referida, señala que resolverá sobre las acciones de inconstitucionalidad en las que se alegue la contradicción entre una norma del Legislativo y la Constitución.

Finalmente, el artículo 107 constitucional, obliga al Poder Judicial Federal a tramitar y resolver los juicios de amparo que se promuevan en contra de los actos de las diversas autoridades ejecutivas y legislativas. A fin de cumplir con lo anterior, la misma norma lo faculta incluso para destituir a las autoridades que se rehúsen a dar cumplimiento a sus fallos.

De ese modo, tenemos que la Constitución no tutela ningún principio que impida que los poderes se coaccionen entre sí, sino que, por el contrario, es el propio texto constitucional el que los faculta para obligarse mutuamente, en aras de alcanzar un pleno equilibrio entre las autoridades. Por tanto, la finalidad del artículo que adujo el Juez, no encuentra sustento constitucional, luego entonces no es suficiente para justificar las restricciones al derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de las sentencias, así como al derecho humano de igualdad, en virtud que no aprueba ni siquiera la primera etapa del *test*.

Sin embargo por lo que corresponde a la segunda justificación referida por el Juez, consistente en evitar que exista dentro del Estado un poder superior al mismo poder estatal, no cabe sostener la misma conclusión. Como se aclaró en el análisis de la primera justificación señalada, la Constitución establece un sistema de distribución de competencias tendiente a garantizar un equilibrio en el poder estatal, esto es, evitar que exista dentro del Estado un poder superior.

Con base en dicha tesis, la segunda finalidad aducida por el Juez sí guarda sustento constitucional, razón por la cual, únicamente se analizará la idoneidad de la medida respecto de dicho fin.

La tercera justificación también encuentra sustento constitucional, puesto que el principio de eficiencia de los recursos públicos se consagra expresamente en el artículo 134 de nuestra Ley Suprema.

En ese sentido se pronunció esta Sala al resolver la Controversia Constitucional 55/2008, de la que derivó la tesis de rubro y texto siguientes:

“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. *Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido.* 2. *Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.* 3. **Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.** 4. *Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.* 5. *Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y,* 6. *Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal²⁵”.*

b. Idoneidad.

Conforme a la conclusión anterior, esta Sala debe analizar si la restricción alegada resulta idónea para evitar que exista un poder

²⁵ Novena Época. Núm. de Registro: 166422. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Septiembre de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXLV/2009. Página: 2712

superior dentro del poder estatal y si logra la eficacia en la administración de los recursos públicos.

Así, se estima que el hecho de que el Poder Judicial pueda dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, no lo coloca en un plano de supra a subordinación frente al resto de los poderes. Lo anterior, en el entendido de que actúa dentro de un esquema de contrapesos encaminado a lograr un equilibrio de poderes, en el que las funciones estatales se encuentran distribuidas de modo tal que no se erija un ente sobre el otro, sino que actúan en un marco de frenos recíprocos.

En ese sentido, el Poder Judicial no es un órgano supremo al que se encuentren subordinados el resto de los poderes por el hecho de dictar mandamientos de ejecución o providencias de embargo en contra de la administración pública, cuando se ubica y actúa en un plano de igualdad con los particulares, pues su facultad depende de la colaboración de las demás autoridades. Por un lado, el Poder Judicial requiere de una ley emitida por el Legislativo que lo faculte expresamente para dictar la orden de ejecución. Por otro lado, es menester que el Poder Ejecutivo ejecute el mandamiento del Judicial, como lo dispone el artículo 89, fracción XII, de la Constitución.

Por ello, el Poder Judicial no se constituye como un poder superior con la facultad referida, máxime si se considera que no es un órgano cuya actuación sea oficiosa, sino que ésta depende del impulso de las partes.

De concluir lo contrario, cabría sostener similares consideraciones de los demás poderes respecto a las atribuciones en

las que intervienen como contrapeso del Poder Judicial, lo cual resulta contrario al orden constitucional. Así, el hecho de que el Poder Legislativo sea el encargado de aprobar el presupuesto del Poder Judicial no lo coloca en un plano de supra a subordinación; ni tampoco el hecho de que el Poder Ejecutivo sea el encargado de recibir e incluir el proyecto de presupuesto del Poder Judicial en el proyecto de presupuesto anual de egresos lo vuelven una autoridad superior. Por el contrario, en el ejercicio de dichas atribuciones, los poderes cumplen con el principio constitucional de división de poderes.

Por tanto, contrario a lo referido por el Juez de Distrito, el beneficio otorgado a las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, no es idóneo para conseguir la finalidad constitucional de que no haya un poder superior dentro del Estado, pues al dictar un mandamiento de ejecución o una providencia de embargo, el Poder Judicial actúa dentro de las competencias que tiene conferidas y depende de los demás poderes para su ejercicio pleno.

Por consiguiente, la restricción carece de idoneidad respecto a la finalidad aducida por el Juez de Distrito, de manera que no justifica la restricción al derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad.

Sin embargo, la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de la administración pública, constituye una medida idónea para proteger la eficiencia en la administración de los recursos públicos. Ello, en el entendido de que los recursos públicos están destinados a cubrir los ramos establecidos en el presupuesto anual de egresos, el cual, a su vez, es elaborado

conforme a los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo; de conformidad con el artículo 25 constitucional.

De esta forma, en razón que los mandamientos de ejecución y las providencias de embargo modificarían el destino de los bienes públicos para dirigirse a situaciones que escapan de los objetivos previstos en el presupuesto de egresos y, consecuentemente, en el Plan Nacional de Desarrollo; es dable concluir que la medida es idónea para dicho fin, de modo que resulta indispensable analizar la necesidad de dicha medida.

Lo anterior, sobre todo si se parte de la base de que los bienes asignados a los órganos del Estado resultan, en su mayoría necesarios e incluso indispensables para el cabal desempeño de sus atribuciones.

c. Necesidad.

En esta etapa del examen, se debe verificar si existen otras medidas que, siendo igualmente idóneas, resulten menos restrictivas para los derechos humanos en cuestión. En efecto, esta Sala advierte que la restricción en estudio no supera el examen de necesidad, toda vez que sí existen medidas igualmente idóneas para la consecución del fin constitucional referido, pero sin restringir en forma absoluta el derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencia y el derecho a la igualdad.

Por un lado, se estima que dicho principio no se transgrede con el dictado de mandamientos de ejecución o providencias de embargo en contra de bienes que no están afectos al cumplimiento de una finalidad determinada. Lo anterior, en virtud de que respecto de dichos bienes no se puede aducir la eficiencia a la luz del texto constitucional,

puesto que dicho calificativo, de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, consiste en la capacidad de disponer de algo para conseguir un efecto determinado²⁶.

Ahora bien, conforme al artículo 134, los recursos públicos deben satisfacer los objetivos a que estén destinados. Así, si existen bienes que no están dirigidos a desempeñar una función pública determinada, por tanto, resulta viable que se admita la posibilidad de ejecutarlos.

En otro orden de ideas, la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 47, establece que los órganos de poder que ejerzan gasto público, deberán cubrir las obligaciones derivadas de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente con cargo a sus respectivos presupuestos. En ese sentido, los ejecutores del gasto deben prever dichos egresos en sus proyectos de presupuesto de egresos. En apoyo a lo anterior, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, impone a los entes públicos federales la obligación de prever partidas presupuestales por concepto de responsabilidad patrimonial.

Empero, en los casos en los que el gasto contemplado por los ejecutores de gastos no sea suficiente, existe la posibilidad de realizar adecuaciones presupuestarias, en los términos del artículo 57 y siguientes de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. A la luz de lo dicho, existen las herramientas legales para que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública se alleguen de los recursos suficientes para solventar las obligaciones derivadas de sentencias por responsabilidad.

²⁶ **Eficiencia** Del lat. *efficientia*.

1. f. Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

De esa manera, en tanto que existen fondos afectos al pago de indemnizaciones por responsabilidad, el hecho de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de ellos, no implicaría una alteración en el destino de dichas partidas presupuestales, salvaguardando el principio de eficiencia en el gasto público.

Incluso, la Segunda Sala al analizar la prohibición de destinar recursos públicos a cuestiones ajenas al presupuesto, que se encuentra en el artículo 126 constitucional²⁷, ha establecido que dicha prohibición se refiere a que los órganos públicos no están facultados para hacer pagos arbitrarios o sin base legal; claro, sin que ello signifique que las autoridades estén impedidas para hacer efectivos los pagos a que resulten obligadas por virtud de sentencias de la Justicia Federal, haciendo referencia al juicio de amparo.

Igualmente, la Segunda Sala sostuvo que el presupuesto de egresos es una **ley técnicamente elaborada, que debe tener, y de hecho tiene, suficiente elasticidad para que puedan cubrirse los gastos que no estén directa y concretamente previstos**, para tal efecto en el presupuesto se encuentran varias partidas relativas a adeudos de ejercicios anteriores; otras, referentes a pagos para cumplir ejecutorias de la Suprema Corte; otras, que son partidas globales, destinadas a cubrir deficiencias en las partidas específicas, etcétera, y también existen partidas de ampliación automática.

Así, con independencia de la partida o de las partidas específicas que existieran en el presupuesto para cubrir, expresa y directamente, las autoridades responsables deben cumplir, en breve

²⁷ **Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior

término y en forma íntegra, las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia.

Lo anterior se apoya, en los siguientes criterios:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SENTENCIA DE AMPARO. SU PLENA EJECUCIÓN CUANDO OBLIGA A CUBRIRLES LOS SUELDOS. De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, y para lograr la plena restitución en el goce de las garantías individuales vulneradas que exige la norma que se invoca, resulta indispensable que se cubran al promovente del juicio de garantías todas las prestaciones que le son debidas como remuneraciones correspondientes al puesto que desempeñaba, y no se incurre en infracción del artículo 126 constitucional, ya que ese precepto simplemente quiere impedir que se hagan pagos arbitrarios, o en virtud de un mero capricho de la autoridad, pues sería contrario el régimen de instituciones de derecho, en que se basa la estructura constitucional del país, liberar de responsabilidades jurídicas a las autoridades administrativas, o pretender que dicho precepto de la Carta Magna prohíba que las mismas autoridades cubran las prestaciones pecuniarias a cuyo pago resulten obligadas por virtud de fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tales supuestos, el órgano administrativo no sólo está facultado, sino que está rigurosamente obligado, a acatar fielmente, en sus términos, y dentro de un breve plazo, el contenido de la ejecutoria de amparo, pues existen varias partidas relativas a adeudos de ejercicios anteriores; otras, referentes a pagos para cumplir ejecutorias de la Suprema Corte; otras, que son partidas globales, destinadas a cubrir deficiencias en las partidas específicas, etcétera, y también existen partidas de ampliación automática. El presupuesto de egresos es una ley técnicamente elaborada, que debe tener, y de hecho tiene, suficiente elasticidad para que puedan cubrirse los gastos que no estén directa y concretamente previstos. Así pues, con independencia de la partida o de las partidas específicas que existan en el presupuesto para cubrir, expresa y directamente, las erogaciones del tipo a que pertenecen las reclamadas en este negocio, se repite, las autoridades responsables están obligadas a cumplir, en breve término y en forma íntegra, la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia²⁸”.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SENTENCIA DE AMPARO. SU PLENA EJECUCIÓN CUANDO OBLIGA A REINSTALARLOS Y A CUBRIRLES LOS SUELDOS. Estatuyendo

²⁸ Época: Sexta Época. Registro: 265163. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen CXXIX, Tercera Parte. Materia(s): Administrativa, Laboral. Tesis: Página: 56

Queja 301/67. Secretario de la Defensa Nacional y otra. 28 de marzo de 1968. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Queja 278/67. Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 11 de marzo de 1968. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

el artículo 80 de la Ley de Amparo que el fallo protector retrotrae sus efectos al momento en que se violaron los derechos del quejoso, y que tendrá por consecuencia "restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación", el efecto de la ejecutoria constitucional consiste en que se le cubran al promovente del juicio de garantías todas las prestaciones que le son debidas como remuneraciones correspondientes al empleo que desempeñaba, y en el cual debía ser restituido, y que esas prestaciones se le paguen íntegramente dentro de un breve término, y no ha razón de \$5000.00 cada año. De otra suerte, no se restablecerían las cosas al estado que tenían antes de los actos violatorios, ni se restituiría plenamente en el ejercicio y disfrute de los derechos que se violaron en su perjuicio. No sólo el llamado "sueldo presupuestal", sino también el "sobresueldo" y la "compensación" integran el "sueldo básico", sobre cuyo monto total se calculan las cuotas para el pago de las diversas aportaciones al ISSSTE, en la inteligencia de que asimismo las tarifas del impuesto sobre la renta recaen sobre el conjunto de los tres tipos de prestaciones (sueldo, sobresueldo y compensación), y no únicamente sobre el denominado "sueldo presupuestal". Esta Segunda Sala ha declarado, en diversas ejecutorias, que para todos los efectos de la ley del ISSSTE, el sueldo básico se calcula sumando las percepciones denominadas "sueldo presupuestal", "sobresueldo", y "compensación". Esta Sala sostuvo también la tesis que a continuación se transcribe: **"Verdad es que el artículo 126 de la Constitución Federal indica que 'no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior', pero la citada norma sólo tiene el sentido de establecer que los órganos públicos no están facultados para hacer pagos arbitrarios o sin base legal, y no puede significar que las autoridades estén impedidas para ordenar que se hagan efectivos los pagos a que resulten obligadas por virtud de sentencias de la Justicia Federal.** No es obstáculo a lo que acaba de indicarse la circunstancia de que en el presupuesto de egresos relativo al año de 1962, se establezca una partida, para cubrir liquidaciones a los trabajadores al servicio del Estado, que comprende sólo el concepto presupuestal de sueldos o salarios, con exclusión de sobresueldos y de compensaciones, ya que para lograr la plena restitución en el goce de las garantías individuales, como lo exige el artículo 80 de la Ley de Amparo, resulta indispensable que se le cubran al promovente, sin excepción alguna, todas las cantidades debidas en atención al cargo que el mismo quejoso desempeñaba... Debe calificarse de inadmisibles y deficientes el argumento de las autoridades inconformes, que se apoya en la invocación de una determinada partida específica, que se denomina de 'erogaciones adicionales; servicios generales; liquidaciones por salarios caídos', la cual partida contiene la regla de que, dentro del total de las prestaciones debidas al empleado público, únicamente se cubrirá la suma de \$5,000.00 como primer abono. Se afirma que tal argumentación es deficiente desde el punto de vista lógico, porque, además de la que invoca la autoridad recurrente, existen varias partidas relativas a adeudos de ejercicios anteriores; otras referentes a pagos para cumplir ejecutorias de la Suprema Corte, otras, que son partidas globales, destinadas a cubrir

deficiencias en las partidas específicas, etcétera, y también existen partidas de ampliación automática. El presupuesto de egresos es una ley técnicamente elaborada, que debe tener, y de hecho tiene, suficiente elasticidad para que puedan cubrirse los gastos que no estén directa y concretamente previstos. Así pues, con independencia de la partida o de las partidas específicas que existen en el presupuesto para cubrir, expresa y directamente, las erogaciones del tipo a que pertenecen las reclamadas en este negocio, las autoridades responsables están obligadas a cumplir, en breve término y en forma íntegra, la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia²⁹.

No obstante, se puede dar el supuesto de que dichas autoridades no tengan los recursos suficientes y sostengan una actitud contumaz frente a las obligaciones impuestas, rehusándose a solicitar las adecuaciones presupuestarias a que tiene derecho, para dar cumplimiento a los fallos dictados por los jueces en los procedimientos que intervienen como parte. En esos supuestos, se estima que conforme lo expuesto, la entidad ejecuta un acto de autoridad, puesto que se sitúa en un plano de supra a subordinación frente al particular.

Así, no debe pasar desapercibido que de conformidad con la fracción II, del artículo 5º de la Ley de Amparo vigente, la autoridad responsable es aquella que en forma unilateral y obligatoria omite un acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Así, la Segunda Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado en el mismo sentido:

“AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. La

²⁹ Época: Sexta Época. Registro: 807345. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen CXXI, Tercera Parte. Materia(s): Laboral, Administrativa. Tesis: Página: 45

Queja 199/65. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 26 de julio de 1967. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

*teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de **un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.**"³⁰*

En ese sentido, cuando la institución, servicio o dependencia condenada se rehúsa a hacer las gestiones conducentes para ampliar los flujos de efectivo en la medida necesaria para dar cumplimiento a los fallos dictados en su contra, se afecta la esfera jurídica de aquel que resultó vencedor en el juicio. Asimismo, dicha omisión se ejecuta en forma unilateral y espontánea, pues no existe norma de derecho público que obligue a la entidad a solicitar las adecuaciones presupuestarias conducentes.

Por tanto, el amparo procede en contra de la omisión de la autoridad de realizar las gestiones necesarias para obtener el recurso preciso para atender al fallo dictado en su contra. En consecuencia, la relación procesal conserva su naturaleza, pues el acto de autoridad se ejecuta fuera del procedimiento.

En ese sentido, esta mecánica no modifica el régimen de inembargabilidad establecido por diversas legislaciones respecto de determinados bienes, como sucede con la Ley General de Bienes Nacionales, la cual establece la inembargabilidad de los bienes de

³⁰ Novena Época. Núm. de Registro: 194367. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Marzo de 1999. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a. XXXVI/99. Página: 307.

dominio público; por otra parte, el propio Código Federal de Procedimientos Civiles dispone un listado de bienes, atento a su naturaleza, que no son susceptibles de embargo³¹; sin dejar de advertir también que, las limitaciones al embargo de bienes públicos, por sí, podrían derivar de alguna otra legislación federal, estatal o municipal, que contenga disposiciones que establezcan expresamente la inembargabilidad de determinados bienes.

Por tanto, la solución que resulta menos restrictiva al derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias, así como el derecho a la igualdad, sería la posibilidad de permitir que se embarguen y ejecuten los bienes que no están afectos a un fin determinado, así como las partidas destinadas al pago de indemnizaciones por responsabilidad y, en caso de que ello resultare materialmente imposible, dada la contumacia de la autoridad condenada en hacer las gestiones necesarias para allegarse de los

³¹ **Artículo 434.** No son susceptibles de embargo:

- I.- Los bienes que constituyan el patrimonio de familia, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;
- II.- El lecho cotidiano, los vestidos y los muebles de uso ordinario del deudor, de su cónyuge o de sus hijos, no siendo de lujo;
- III.- Los instrumentos, aparatos y útiles necesarios para el arte u oficio a que el deudor esté dedicado;
- IV.- La maquinaria, instrumentos y animales propios para el cultivo agrícola, en cuanto fueren necesarios para el servicio de la finca a que estén destinados, a efecto de lo cual oírá, el tribunal, el informe de un perito nombrado por él, a no ser que se embarguen juntamente con la finca;
- V.- Los libros, aparatos, instrumentos y útiles de las personas que ejerzan o se dediquen al estudio de profesiones liberales;
- VI.- Las armas y caballos que los militares en servicio activo usen, indispensables para éste, conforme a las leyes relativas;
- VII.- Los efectos, maquinaria e instrumentos propios para el fomento y giro de las negociaciones mercantiles e industriales, en cuanto fueren necesarios para su servicio y movimiento, a efecto de lo cual oírá el tribunal el dictamen de un perito nombrado por él; pero podrán ser intervenidos juntamente con la negociación a que estén destinados;
- VIII.- Las mieses, antes de ser cosechadas; pero sí los derechos sobre las siembras;
- IX.- El derecho de usufructo, pero sí los frutos de éste;
- X.- Los derechos de uso y habitación;
- XI.- Los sueldos y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos;
- XII.- Las servidumbres, a no ser que se embargue el fundo a cuyo favor estén constituidas; excepto la de aguas, que es embargable independientemente;
- XIII.- La renta vitalicia, en los términos establecidos en el Código Civil;
- XIV.- Los ejidos de los pueblos y la parcela individual que, en su fraccionamiento, haya correspondido a cada ejidatario, y
- XV.- Los demás bienes exceptuados por la ley.

recursos necesarios, se actualizaría un acto de autoridad para efectos del amparo.

No obstante que se ha identificado una medida que resulta igualmente idónea para alcanzar la finalidad constitucional de eficiencia en el gasto público y menos restrictiva que la prohibición absoluta, ahora debe analizarse si supera un examen de proporcionalidad.

d. Proporcionalidad.

En esta etapa de la evaluación de la medida, la Sala debe verificar que el grado de restricción al derecho de acceso a la justicia no sea mayor al nivel de satisfacción del principio de eficacia en la administración de los recursos públicos.

Por una parte, la prohibición absoluta limita los derechos humanos de acceso a la justicia -en su vertiente de ejecución de sentencia- e igualdad, en forma absoluta; sin embargo, en la medida identificada, en la que el régimen excepcional es limitado, la intensidad de la afectación disminuye notablemente.

Así, el particular que obtiene una sentencia favorable encuentra la posibilidad de embargar y ejecutar los bienes de la autoridad condenada, siempre que estos no estén destinados a cumplir un fin determinado o su objeto sea precisamente el pago de las responsabilidades en que incurra la autoridad. De esta forma, el principio de eficiencia en la administración de los recursos públicos se satisface en un grado alto, puesto que la autoridad tiene los mecanismos legales para allegarse de recursos necesario para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su responsabilidad y,

en el caso de que no lo hagan, se actualiza la vía del amparo para que el particular impugne su ilegítimo actuar.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala estima que la porción normativa del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativa a la prohibición absoluta de dictar un mandamiento de ejecución o una providencia de embargo en contra de la administración pública es inconstitucional, por resultar violatoria a los derechos humanos de acceso a la justicia -en su vertiente de ejecución de sentencias- e igualdad, lo cual quedó demostrado con el examen de proporcionalidad realizado.

A mayor abundamiento, en julio de mil novecientos noventa y ocho, el Tribunal Constitucional Español llegó a la similar conclusión al resolver la sentencia 166/1998, respecto a la constitucional del artículo 154.2, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales; esto, en lo relativo a la inembargabilidad general de los bienes de la hacienda local, como se aprecia en su texto:

“1. Las obligaciones de pago solo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.

2. Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales.

3. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a las mismas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución de sentencias previstas en las leyes.

4. La autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, deberá solicitarse del pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

5. No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos,

siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.”

Se advierte que dicho artículo, al igual que el 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, impide que las autoridades jurisdiccionales dicten mandamientos de ejecución ni providencias de embargo en contra del patrimonio público local en general. Sin embargo, a diferencia de la legislación mexicana, la referida no prevé la excepción para el caso del patrimonio público federal, lo cual no es óbice para que los argumentos del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de la excepción aludida, abonen a la conclusión de éste Máximo Tribunal.

Al resolver la controversia citada, el Tribunal Constitucional Español sostuvo su conclusión en las siguientes consideraciones:

- Si bien, la inembargabilidad de algunos bienes y fondos públicos se puede justificar en atención a su destino, que es la satisfacción de intereses y finalidades públicos, ello no se puede sostener respecto de todos los bienes que integran la hacienda local, entendida como los ingresos y el gasto público de un determinado ente público.
- Lo anterior, dado que la Constitución Española sólo protege mediante la nota de la inembargabilidad determinados bienes de los Entes públicos con exclusión de otros.
- Por tanto, la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 L.H.L., en la medida en que se extiende a "los bienes en general de la Hacienda local" y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones

judiciales firmes que el art. 24.1 C.E. reconoce y garantiza. Pues no está justificada en atención al principio de eficacia de la Administración Pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente las finalidades que la justifican.

- Dicha conclusión no se modifica en atención a aquellos bienes que están sujetos a una legislación especial, como, entre otros, los inmuebles afectos al Patrimonio municipal del suelo, los montes vecinales en mano común, bienes de notable valor histórico, artístico, arqueológico, científico, técnico o cultural.

De las consideraciones del Tribunal Constitucional Español se advierte que arribó a conclusiones similares a las de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de dejar a salvo el régimen de inembargabilidad únicamente respecto de bienes determinados, con la finalidad de procurar el cumplimiento del principio de eficiencia en la administración de los recursos públicos, así como el respeto al derecho humano de acceso a la justicia.

En consecuencia, lo procedente es en la materia de la revisión conceder el amparo solicitado para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la quejosa la norma declarada inconstitucional, misma que no deberá ser aplicada en su perjuicio ni en el presente ni en el futuro; y en consecuencia, el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil del Estado de Jalisco, deje insubsistente el acto de aplicación consistente en la negativa de dictar mandamiento de ejecución en

contra de la Comisión Federal de Electricidad y, emita otro, en la cual prescinda de aplicar el artículo 4º, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo relativo a la imposibilidad de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, ajustándose a los parámetros establecidos en el presente considerando.

Lo anterior en términos de la siguiente jurisprudencia P./J. 112/99 de rubro: “**AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA**”³²”.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

³² De texto: “El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, página 19, registro IUS: 192846.*

PRIMERO. En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Jorge de Jesús Zermeño Navarro**, en contra del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los términos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al lugar de origen y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.