

AMPARO EN REVISIÓN 144/2021

QUEJOSAS y RECURRENTES:
AUTOBUSES DE LA BAJA CALIFORNIA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE Y OTRA

VO.BO.

MINISTRO:

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ:

SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven los autos del amparo en revisión 144/2021, interpuesto por **Autobuses de la Baja California, S. A. de C. V. y ABC Plus, S. A. de C. V.**, por medio de sus apoderados legales, en contra de la sentencia autorizada por el Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito el 31 de enero de 2020, dentro de los autos del juicio de amparo indirecto 12/2019, en el que se negó el amparo a la parte quejosa.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, una vez revocado el sobreseimiento por el tribunal colegiado de circuito que previno del asunto, la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles.

I. ANTECEDENTES¹

1. **Hechos.** La Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de la licitación pública nacional LA-019GYR003-N310-2012, adjudicó el 26 de octubre de 2012 en favor de **Autobuses de la Baja California, S. A. de C. V. y ABC Plus, S. A. de C. V.** (en

¹ Los datos se obtienen del expediente electrónico y de los que se encuentran en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

adelante “ABC”) el contrato de servicio particular para el traslado de pacientes de diversas localidades dentro de los Estados de Baja California y Sonora.

2. El 9 de noviembre de 2012, el IMSS celebró con ABC el *Contrato Abierto para la Prestación del Servicio de Traslado de Pacientes en Autobús* identificado como contrato S250742, el cual fue ampliado el 7 de agosto de 2013.
3. **Juicio ordinario mercantil 24/2017.** El 30 de mayo de 2017, ante la falta de pago del IMSS por los servicios contratados, ABC promovió juicio ordinario mercantil, en ejercicio de la acción de cumplimiento de contrato y de pago, del cual correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali.
4. El 4 de enero de 2018, el juzgador declaró improcedente la vía intentada y dejó a salvo los derechos de ABC.
5. **Apelación 2/2018.** En contra de la improcedencia antes señalada, ABC interpuso recurso de apelación, radicado para su conocimiento en el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito y resuelto el 27 de febrero de 2018 de agosto de 2018 en el sentido de revocar la resolución impugnada.
6. En cumplimiento a la decisión adoptada, el juez de distrito declaró procedente la vía ordinaria mercantil en el expediente 24/2017 y resolvió el 26 de marzo de 2018 que ABC no acreditó sus pretensiones y absolvió al IMSS de las prestaciones reclamadas.
7. **Apelación 10/2018.** En contra de la resolución definitiva adoptada en el juicio ordinario mercantil 24/2017, ABC interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito el 31 de agosto de 2018, en el sentido siguiente:

PRIMERO. Es fundado el recurso de apelación intentado por el actor **Autobuses de la Baja California, Sociedad Anónima de Capital Variable**; en consecuencia, se REVOCA la resolución recurrida.

SEGUNDO. La parte actora de conformidad con lo expuesto en la presente ejecutoria, probó su acción.

TERCERO. Por su parte, la parte demandada no acreditó sus excepciones y defensas.

CUARTO. Consecuentemente, se condena a la parte demandada a cubrir las prestaciones señaladas en el escrito inicial de demanda señaladas con los incisos a), b), c), d) y e), en los términos precisados en la parte final del considerando octavo de la presente ejecutoria.

QUINTO. Se absuelve a la parte demandada del pago de gastos y costas en primera instancia señalada en el escrito inicial de demanda con el inciso f), en los términos precisados en la parte final del considerando octavo de la presente ejecutoria.

SEXTO. Es pública la información contenida en este fallo, con supresión de los datos confidenciales de las partes, tal y como quedó precisado en el considerando noveno de esta ejecutoria.

SÉPTIMO. Asimismo, el presente asunto no tiene relevancia documental; en términos del considerando décimo del presente fallo.

8. Por lo anterior, se condenó al IMSS al cumplimiento del contrato, al pago de \$***** por adeudo en relación con la prestación de servicios contratados; pago de gastos financieros; pago de intereses legales; la cancelación de las fianzas de cumplimiento otorgadas por ABC al IMSS, y; el pago de gastos y costas.
9. **Amparo directo 416/2018.** Inconforme con una parte de la sentencia definitiva anterior, ABC promovió juicio de amparo radicado en el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, el cual resolvió en sesión de 29 de noviembre de 2018, conceder el amparo para el efecto de que el tribunal unitario de circuito se pronunciara sobre la condena en costas a cargo del IMSS, como demandada en el juicio ordinario mercantil.
10. **Cumplimiento de la apelación 10/2018 y del amparo directo 416/2018.** El 13 de marzo de 2019, ABC solicitó al Juez Segundo de Distrito en el Decimoquinto Circuito que el IMSS diera cumplimiento voluntario a la sentencia y, ante la contumacia, solicitó el cumplimiento forzoso de la sentencia y se procediera al embargo de cuentas del IMSS en términos del artículo 1395, fracción II, del Código de Comercio.
11. Por auto de 30 de julio de 2019, el juzgador federal proveyó, únicamente, la ejecución forzosa de sentencia y negó la solicitud de embargo de las cuentas bancarias del IMSS, con fundamento en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece la imposibilidad de embargar bienes a la institución pública.
12. **Recurso de apelación 11/2019.** En contra de la negativa de embargo, ABC interpuso recurso de apelación. El 25 de octubre de 2019, el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito resolvió confirmar la sentencia recurrida.

II. JUICIO DE AMPARO

13. El 22 de noviembre de 2019, el abogado autorizado de ABC, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1) H. Magistrado del Primer Tribunal Unitario del XV Circuito del Poder Judicial de la Federación con domicilio en Calle del Hospital 594, Centro Cívico, 21000 de esta ciudad de Mexicali, Baja California.

2) H. Congreso de la Unión con domicilio en Av. Congreso No. 66 C.P. 15960 en la ciudad de México.

IV. ACTO RECLAMADO:

1) Del primer Tribunal Unitario del XV Circuito, se reclama la sentencia interlocutoria de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecinueve dictada

dentro del toca mercantil 11/2019, radicado ante el Primer Tribunal Unitario del XV Circuito.

2) Del Congreso de la Unión, se reclama la discusión y aprobación del Código Federal de Procedimientos Civiles por parte de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, específicamente en su artículo 4.

14. El 26 de noviembre de 2019, se admitió a trámite la demanda registrada bajo el expediente 12/2019 del índice del Segundo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito y se señaló día y hora para la celebración de la audiencia de ley.
15. Seguido el trámite correspondiente, se llevó a cabo la audiencia el 23 de enero de 2020 y se dictó sentencia, autorizada el 31 de enero de 2020, en el sentido de negar el amparo a la parte quejosa.

III. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

16. En contra del fallo dictado por el tribunal unitario de circuito, la quejosa interpuso recurso de revisión el 20 de febrero de 2020, del cual correspondió conocer por turno al Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito bajo el expediente 266/2020² y el cual lo admitió a trámite por auto de presidencia de 18 de noviembre de 2020.

² Previamente había sido turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito bajo el expediente 158/2020, pero declinó de su conocimiento en favor del ya señalado.

17. Seguidos los trámites correspondientes, en sesión virtual de 24 de marzo de 2021, el órgano colegiado dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del asunto.

IV. TRÁMITE DE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

18. El 22 de abril de 2021, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió la competencia originaria para conocer del recurso interpuesto, respecto de la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles y registró el asunto bajo el expediente 144/2021.
19. Asimismo, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal y turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

V. COMPETENCIA

20. 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; 81, fracción I, inciso e, de la Ley de Amparo vigente, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada; 37, parte final, y 86, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigente; y conforme a lo previsto en el Punto Tercero, por no darse los supuestos a que se alude en el Punto Segundo, fracción III, y Cuarto fracción I, todos del Acuerdo General Plenario 5/2013, de 13 de mayo de 2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un tribunal unitario de circuito, en un juicio de amparo en materia civil, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de

Procedimientos Civiles, en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

VI. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN

21. Esta Primera Sala no se pronuncia sobre la oportunidad del recurso, toda vez que de ello se hizo cargo el tribunal colegiado de circuito que previno del asunto.
22. Por otra parte, la parte quejosa cuenta con legitimación para acudir al medio de defensa y sus apoderados tienen la personalidad con que se ostentan, al haberles sido reconocida en el juicio de amparo indirecto que se recurre.

VII. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

23. Para una mejor exposición del asunto conviene precisar el contenido de los elementos que permiten el estudio de la revisión en esta instancia.

A. Demanda de amparo

24. En el escrito relativo, la quejosa formuló dos conceptos de violación:
 - a) El magistrado del tribunal unitario de circuito aplica de forma incorrecta lo previsto en el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles para declarar improcedente la ejecución forzosa de la sentencia dictada en el juicio ejecutivo mercantil, sin haber analizado, en primer término, si en el caso se trataba de una relación de coordinación y no de supra a subordinación entre ABC y el IMSS. Por tanto, si desde el escrito de demanda del juicio ordinario mercantil y toda la secuela procesal se reconoció como demandada al IMSS es indiscutible que debe ser considerada como particular para la ejecución de sentencia y su cumplimiento, ya que, de lo contrario, se deja de observar lo señalado en la tesis 1a. CCXXXIX/2018 “**DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA**”, de ahí la inaplicabilidad del precepto referido.

b) El artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles es inconstitucional o, como se expresó en el recurso de apelación del que deriva el juicio de amparo, debe ser interpretado conforme a la Constitución, al impedir que los embargos a instituciones provenientes de la administración pública federal puedan ser practicados para cumplir con las obligaciones que adquieren con los particulares. En este sentido, debe ser inaplicable de la esfera de derechos de la quejosa el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser contrario al derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad procesal que protegen los artículos 13 y 17 constitucionales, en tanto permite que los gobernados procedan a la ejecución efectiva de una sentencia como lo disponen las jurisprudencias 1a./J. 42/2007 **“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”** y 1a./J. 37/2017 **“INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”**.

B. Sentencia del juez de Distrito

25. En la resolución dictada en el amparo indirecto 12/2019, el juez de Distrito determinó:

- A pesar del que el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles excluye a las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas de que se ejecute en su contra embargo y que otorguen garantías, lo cierto es que, a pesar de estar en un plano de igualdad, gozan de esta exención, lo cual no implica que puedan incumplir las sentencias que se dictan en su contra, ya que se parte de la idea de que el ente estatal dará cumplimiento voluntario y, por tanto, es innecesario acudir a una vía de apremio. No obstante, si no cumple, se cambiará de la relación de coordinación a la de supra a subordinación y deberá obligarse al cumplimiento por desacato.
- El artículo 4°, entonces, no viola el principio de igualdad en la medida de que contiene una excepción a dicho principio tratándose,

entre otros, de la ejecución de una sentencia contra un ente público, quien 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. De hecho, 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 ya que opuestamente a lo afirmado no viola los principios de legalidad, e igualdad procesal contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal en términos de la jurisprudencia 1a./J. 55/2006 **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

- El artículo 4º tampoco es contrario al derecho de acceso a la justicia de forma completa y eficaz, en la medida de que parte del supuesto de que el Estado cumplirá las resoluciones judiciales de forma voluntaria y que siempre es solvente.
- De igual manera, el precepto no transgrede el principio de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, ya que no impide la ejecución de la sentencia, porque el sistema jurídico mexicano establece los mecanismos para vencer la contumacia del incumplimiento en caso de desacato, ya que la parte vencedora cuenta con el juicio de amparo como medio de control constitucional para obligar al ente público a cumplir con la sentencia condenatoria, tal como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 85/2011 **“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)”**.
- En relación con la indebida aplicación del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe calificarse infundada la

pretensión de la parte quejosa, porque en virtud de que, en principio, al no prever el Código de Comercio qué procedimiento debe llevarse a cabo cuando en atención a una sentencia de condena dictada en contra de una dependencia de la Administración Público Federal, se solicite el embargo de bienes de dicha dependencia, cobra aplicabilidad el numeral 1054 del código mercantil, en el sentido de que se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles que sí establece la hipótesis en comento.

➤ Finalmente, fue adecuada la aplicación de la jurisprudencia citada por el tribunal unitario y su decisión fue congruente y exhaustiva; además que se encontraba obligado, por jerarquía, a aplicar los criterios que resolvían el asunto.

C. Recurso de revisión

26. Inconforme con la resolución del tribunal unitario de circuito, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, a través del cual formuló tres agravios en los que, en esencia, aduce:

➤ El tribunal unitario justifica la constitucionalidad del artículo 4° del CFPC a partir de la exposición de motivos de 1942, con lo cual se deja de contemplar la progresividad de los derechos humanos y, en el caso, el derecho a la ejecución de sentencias que garantiza el artículo 17 constitucional desde 1987 y que deben garantizar las leyes federales y locales en atención a la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”**.

➤ En la sentencia de amparo se reconoce el privilegio procesal que prevé el artículo impugnado y justifica el trato desigual que establece la norma, sin haber llevado a cabo un test de proporcionalidad para verificar si la limitación que impone el precepto es constitucionalmente válida y a la luz del criterio 1a. CCXXXIX/2018 **“DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA”**.

➤ Es incorrecto que el tribunal unitario analizara la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles con base en la jurisprudencia 2a./J. 85/2011, ya que trata de temas de legalidad, pero no aborda la problemática constitucional en torno al precepto señalado la cual, además, es contraria a lo resuelto en la contradicción de tesis 116/2014 y de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 79/2014 **“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”**.

D. Acuerdo del tribunal colegiado de circuito

27. En el acuerdo relativo, el tribunal colegiado de circuito se declaró incompetente para realizar el estudio de constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, al no darse supuesto alguno de los señalados en el Acuerdo General y envió los autos del juicio de amparo y el recurso de revisión a este Alto Tribunal.

VIII. ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

28. Por acuerdo de 6 de septiembre de 2021 de la Presidenta de esta Primera Sala, se informó la recepción del oficio 345/2021 de 29 julio de 2021 del Segundo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito, remitido por el presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito vía MINTER (43516), mediante el cual el apoderado y representante del IMSS (tercera interesada en el juicio de amparo) manifiesta la actualización de una causal de improcedencia.
29. En el documento relativo, el IMSS expuso:

“Con fundamento en el artículo 64 de la Ley de Amparo en vigor, vengo a manifestar que en fecha seis de noviembre de 2020, se consignó ante el Juzgado Segundo de Distrito, cheque número **0034032**, de veintiséis de octubre de dos mil veinte, emitido por la Institución Bancaria HSBC, S. A. Institución de Banca Múltiple, valioso por la cantidad de pesos \$2'030,017.00 pesos (dos millones treinta mil diecisiete pesos 00/100 moneda nacional), a nombre de la parte actora **AUTOBUSES ABC**

PLUS, S. A. DE C. V., con motivo de la sustitución procesal decretada en catorce de febrero del año en curso, lo anterior para cumplir con la sentencia dictada en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de parte demandada y se cumplió voluntariamente con el pago de la condena impuesta en sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito, de esta forma se cumplió con lo ordenado en el expediente de origen 24/2017 del índice del Juzgado Segundo de Distrito con sede en esta ciudad. Posteriormente el doce de noviembre se apersonó el apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de administración en materia laboral de **AUTOBUSES ABC PLUS, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, compareciendo al precitado Juzgado de Distrito a fin de recibir el cheque antes mencionado, por concepto de suerte principal, al cual fue condenado al pago del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Una vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de parte demandada, cumplimentó la sentencia principal al exhibir el pago correspondiente a la suerte principal y que en esa fecha estaba obligado al cumplimiento de la misma, esto repercute en el juicio de amparo indirecto 12/2019 del índice de este Segundo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito, así como el amparo en revisión 266/2020, del índice de este Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, pues se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XXI y XXII, en el presente asunto, mismas que señalan lo siguiente: (se transcriben).

Esto obedece a que en la demanda de amparo se señaló como acto reclamado la sentencia interlocutoria dictada de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecinueve dictada dentro del toca mercantil 11/2019, radicado ante el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito, en la que confirma el auto de fecha treinta de julio de dos mil diecinueve pues ya ha quedado cumplimentada la sentencia y no es necesaria la ejecución forzosa de la sentencia dictada en el juicio ordinario mercantil 24/2017.

30. Como se aprecia, la parte tercera interesada manifiesta que, en virtud de haber cumplido como demandada en el juicio ordinario mercantil con el pago de la suerte principal, se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado, o bien, ante la subsistencia del acto reclamado no es posible que surta efecto legal o material la eventual protección constitucional, por haber dejado de existir el objeto material del mismo. No obstante, los argumentos son infundados.

31. Las causas de improcedencia invocadas indican, literalmente, lo siguiente:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y

32. En primer término, la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XXI, no es aplicable en el caso, ya que, al subsistir el planteamiento de inconstitucionalidad sobre el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, uno de los efectos en caso de declararse la invalidez de la norma, es que la protección constitucional se traduce en la no aplicación presente ni futura de ésta, hasta en tanto sea corregido el vicio de inconstitucionalidad advertido, en términos de la jurisprudencia P./J. 112/99 **“AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA³”**.
33. Por tanto, no es relevante que, como lo manifiesta la tercera interesada, se ha actualizado la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, toda vez que a su parecer cesaron los efectos del acto reclamado ya que ha dado cumplimiento voluntario al pago de la condena que le fue impuesta como demandada en el juicio ordinario mercantil 24/2017; pues, aun cuando la autoridad jurisdiccional del conocimiento

³ 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, t. X, noviembre de 1999, p. 19.

tuviera cumplida, totalmente, su ejecutoria, lo cierto es que esa decisión no envuelve que el vicio de constitucionalidad haya quedado superado.

34. Lo anterior, porque el amparo contra leyes no depende de la aplicación o interpretación de las normas reclamadas hecha por la autoridad ejecutora; por el contrario; el juzgador debe verificar que la norma sea la que contiene el vicio aducido y, en su caso, deberá declarar la inconstitucionalidad de ésta así como del acto concreto de aplicación, en su caso⁴.
35. Así, la causal de improcedencia invocada se actualiza cuando todos los efectos del acto reclamado son destruidos en forma total e incondicional, por lo que si en el caso, además del pago forzoso de la prestaciones que ABC demandó del IMSS a través del juicio ordinario mercantil, se reclamó la inconstitucionalidad de la norma en que se apoyó la no ejecución forzosa de la sentencia, es claro que aun cuando se haya pagado la suerte principal (mas no sus intereses), los efectos que pudiera generar lo previsto en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles siguen subsistiendo.
36. Esta conclusión encuentra apoyo en la 2a./J. 59/99 **“CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL⁵”**, que esta Primera Sala comparte.
37. Por otra parte, tampoco se actualiza la causal prevista en el artículo 61, fracción XXII, toda vez que no ha dejado de existir el acto de aplicación materia del amparo y, por tanto, sus efectos sí pueden materializarse.
38. En efecto, debe recordarse que el acto de aplicación del que proviene tanto el juicio de amparo como la presente revisión es la sentencia interlocutoria dictada en el recurso de apelación 11/2019 en el que se determinó que:

[E]n relación con los agravios y entrando al análisis del problema planteado, es necesario mencionar que la institución de embargo de bienes a entidades de la administración pública federal, como se vio con antelación, conforme a las reglas de supletoriedad de leyes en concreto

⁴ Véase jurisprudencia 2a./J. 71/2000 **“LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 235.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 38.

cuando una norma (en este caso Código Federal de Procedimientos Civiles), aplicable supletoriamente, no contraría el ordenamiento legal a suplir (Código de Comercio), sino que el primero es congruente con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate (como en el presente estudio lo es el embargo de bienes a dependencias de la administración pública federal); si bien no se encuentra regulada por el Código de Comercio, sí se prevé en el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, complementando a la ley a suplir, al indicarse en dicho numeral que las 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.**

Este numeral prevé el principio de igualdad procesal de las partes, pero tiene sus excepciones a favor de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, de aplicación supletoria a los juicios mercantiles, pues respecto de ellas existe prohibición de dictar en su contra mandamiento de ejecución y providencia de embargo, lo que se estima es de estricta aplicación, por tanto, opuesto a lo señalado por el actor recurrente en sus agravios, es ajustado a derecho el auto apelado.

Esto es, cuando una norma general prevé excepciones, éstas sólo pueden aplicarse a los supuestos determinados expresamente, condicionante que se colma en el presente caso con el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que el mismo según se demostró, resulta ser un organismo público descentralizado, dependiente de la Administración Pública de la Federación, al cual se hace extensiva la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando se pretenda ejecutar sentencia condenatoria en su contra en un juicio mercantil en el haya figurado como parte demandada. De ahí que los agravios en estudio **resulten infundados.**

Es así, pues al margen de la fundamentación empleada en el auto apelado, para no acordar de conformidad la petición de embargo de bienes del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cierto es que existe norma supletoria que avala y corrobora el correcto proceder del A quo (artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles), y como la normatividad en cita, no distingue qué tipo de bienes están exentos de embargo, cuando menos en la materia mercantil que nos ocupa, la excepción es absoluta, pues nunca puede dictarse en su contra mandamiento de ejecución, ni providencia precautoria de embargo, consecuentemente, en este tipo de asuntos, tampoco se le puede embargar numerario de sus cuentas bancarias, a pesar de que entre las partes, como refiere el apelante, exista una relación de coordinación, o bien, de igualdad ante la ley.

Esta decisión, opuesto a lo indicado en agravios, no violenta su derecho a una tutela judicial efectiva, pues la normatividad mercantil prevé medidas de apremio para que el juzgador pueda hacer valer sus determinaciones, en relación a casos como el que nos ocupa, en donde opera una excepción al principio de igualdad procesal, y tiene expeditos sus derechos para hacerlo.

39. De esta manera, el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente cuando subsista el acto reclamado pero que no pueda surtir efecto legal o material alguno, por haber dejado de

existir su objeto o materia, lo que implicaría que, jurídicamente, se tornaría imposible restituir al quejoso en el goce del derecho que se estime violado, o bien, ningún efecto jurídico tendría la respectiva sentencia estimativa.

40. No obstante, dado que el pago efectuado por el IMSS únicamente por la suerte principal a que fue condenada en el juicio natural y en la sentencia de apelación se recalcó que no es posible el cumplimiento forzoso ni el embargo de bienes en su contra, esta declaración sigue vigente al no haber sido revocada y, por ende, subsiste la aplicación del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles en perjuicio de la quejosa.
41. Adicionalmente, debe insistirse en que, aun de desaparecer el acto de aplicación, subsiste el análisis del amparo contra leyes con el cual la parte quejosa obtiene un mayor beneficio de declararse la inconstitucionalidad de la norma y obtener, no solo protección contra el acto que le afecta, sino de su aplicación en el futuro.

IX. ESTUDIO DE FONDO

42. Esta Primera Sala determina que los agravios propuestos por la parte recurrente son fundados, toda vez que la decisión adoptada por el tribunal unitario de circuito en relación con la constitucionalidad del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles no es conforme con los principios y derechos que tutela la Constitución.
43. En efecto, tal como afirma la recurrente, la constitucionalidad del precepto no puede sostenerse a partir de la exposición de motivos que sirvió como fundamento para su emisión en 1942 ni supera el test de proporcionalidad que debió llevarse a cabo. Tampoco es posible sostener su validez a partir de la aplicación de jurisprudencia que no resuelve el planteamiento constitucional propuesto por la parte quejosa desde la demanda de amparo, la cual, además, no es vinculante ni obligatoria para esta Primera Sala.

44. Para justificar la conclusión anterior, esta ejecutoria retomará y reiterará las consideraciones fundamentales que fijó esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 246/2020 en sesión de 30 de junio de 2021⁶.

45. El artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles establece:

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.

46. En lo relevante para el caso, destaca lo previsto en el párrafo primero que establece una excepción procesal en favor de las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y las entidades federativas, relacionada con la imposibilidad de dictar mandamientos de ejecución ni providencias de embargo cuando, en un plano de igualdad procesal, han sido condenadas a cumplir con determinadas prestaciones, generalmente de carácter económico.

47. Estas normas, sin embargo, a partir de la interpretación realizada por el tribunal unitario de circuito, no superan un examen ordinario de constitucionalidad al contravenir los derechos fundamentales de igualdad jurídica, igualdad procesal y acceso a la justicia en su garantía de ejecución material y efectiva de las sentencias, aun cuando esta autoridad estime que a través del juicio de amparo se harían justiciables, como se explicará en párrafos subsecuentes.

⁶ Mayoría de 3 votos de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra de los emitidos por la ministra Norma Lucía Piña Hernández y el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

A. Parámetro de regularidad

48. Previo a analizar su constitucionalidad a partir de los conceptos de violación, cabe hacer una exposición cuidadosa del contenido de los derechos humanos que la recurrente estimó violados.
49. En primer término, el derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en una gran variedad de normas de rango constitucional. El artículo 17⁷ de la Constitución⁸ reconoce el derecho humano que tiene toda persona a que se

⁷ **Art. 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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, 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".

⁸ Complementado por otras normas de rango constitucional. Por ejemplo:

Declaración Universal de Derechos Humanos

[...]

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

[...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

[...]

Artículo 2.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

[...]

Artículo 25. Protección Judicial

le administre justicia por tribunales expeditos, dentro de plazos y términos fijados por las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial. Siendo importante resaltar que, en su párrafo séptimo, de manera expresa se reconoce como parte de este derecho la plena ejecución de las sentencias.

50. Conforme a los criterios desarrollados por esta Suprema Corte, respecto a tal precepto constitucional y a lo dispuesto en los tratados internacionales, se ha concluido que la garantía a la tutela jurisdiccional se define 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 defenderse de ella; ello, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión planteada y en su caso, se ejecute esa decisión⁹.
51. En síntesis, se ha sostenido que este derecho comprende tres etapas: i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, a la que le corresponden las garantías del debido proceso, y iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas¹⁰.
52. Es decir, se ha interpretado que este derecho 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; el derecho también comprende la posibilidad de que la sentencia dictada tenga plena eficacia mediante su ejecución. Al respecto, de manera expresa, la Corte Interamericana de

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.

9 Jurisprudencia 1a./J. 42/2007 “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**”, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

¹⁰ Tesis 1a. LXXIV/2013 “**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS**”, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, marzo 2013, t. 1, p. 882.

Derechos Humanos, al resolver el *Caso Buendía y otros contra Perú*, determinó 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 involucrado¹¹.**

¹¹ 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

53. Asimismo, la Corte Interamericana ha resaltado reiteradamente que “[n]o pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso, por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar las decisiones¹²”.
54. Por lo tanto, a juicio de este Alto Tribunal, para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no basta con la existencia de sistemas legales mediante los cuales las autoridades competentes emitan resoluciones ni con la existencia formal de recursos, sino que estos deben ser efectivos y parte de esa efectividad implica, precisamente, la ejecución de las sentencias y resoluciones y, respecto al plazo de cumplimiento, las sentencias deberán ser acatadas sin dilación, ya que el “[c]umplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso a la justicia, [...] por lo que el Estado está obligado a garantizar que las sentencias se cumplan en un **tiempo razonable**¹³”.
55. Incluso, en los casos en que el propio Estado es quien incumple la ejecución de sentencias y resoluciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “[l]a obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo, la inembargabilidad de sus bienes. Dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus

¹² Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No.74, párrafo 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 24, entre otros. Informe CIDH, párr. 251.

¹³ Juez Cançado Trindade en el Voto concurrente relativo al Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafos 3 y 4.

privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos¹⁴».

56. Lo anterior, pues detrás del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia en su modalidad del derecho a la ejecución de las sentencias, no sólo están el derecho subjetivo del vencedor en juicio y el derecho de acceso a la justicia, sino que, para la efectividad del “Estado democrático de derecho”, es indispensable que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones contenidas en la Constitución y en los diversos tratados internacionales.
57. En complemento a este derecho y conforme a los artículos 13 y 17 constitucionales¹⁵, esta Corte ha sostenido que 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.
58. Consecuentemente, tanto en los procedimientos como en las normas que rigen los procedimientos, existe una relación entre el derecho a la igualdad jurídica y el debido proceso; en particular, el derecho a la igualdad procesal. En principio, a nuestro juicio, a partir de la reforma de 2011, cuando se alega 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

¹⁴ CIDH. Informe No. 110/00, Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs. Perú, 4 de diciembre de 2000, párr. 31.

¹⁵ **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. (...)

a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México; más cuando ese análisis ha sido solicitado por la parte quejosa¹⁶.

59. En ese sentido, se tiene que el derecho humano a la igualdad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 1º de la Constitución Federal y en otras normas constitucionales y convencionales; en concreto, en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷, que prevé expresamente que todas las partes tienen derecho a la igual protección de la ley sin discriminación. Sobre este derecho, nuestra jurisprudencia ha sido prolífera sobre las diferentes modalidades y su relación con otros derechos.
60. En términos generales, la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante¹⁸.
61. Así, en jurisprudencia reiterada¹⁹, el derecho humano a la igualdad jurídica, como principio adjetivo, se encuentra configurado por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho.

¹⁶ Criterio que se refleja, entre otras, en la jurisprudencia 1a./J. 124/2017 “**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**”, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49, diciembre de 2017, p. 156.

¹⁷ “**Artículo 24. Igualdad ante la Ley**

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

¹⁸ Este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas y se relaciona con otros derechos y principios; uno de ellos es la prohibición de no discriminación, que radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o “cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas” (artículo 1º, último párrafo, constitucional).

¹⁹ Criterio que se ha adoptado en una gran variedad de precedentes y que se refleja en la tesis de rubro 1a./J. 126/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 119, de rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**”.

62. La primera es una protección en contra de distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez en la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
63. En cambio, la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales sujetos a vulnerabilidad gozar y ejercer tales derechos.
64. Íntimamente relacionado con la igualdad, el derecho al debido proceso encuentra también reconocimiento en normas de rango constitucional (como el artículo 14 de la Constitución y el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰) y consiste en un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos²¹. En síntesis, se ha

²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

[...]

Artículo. 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...].

Convención Americana

[...]

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]

²¹ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396, de rubro: “**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**”.

Véase, a su vez, entre muchas otras, lo fallado por la Corte. I.D.H. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69; y, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana.

afirmado que este derecho requiere el cumplimiento de “ciertas formalidades esenciales del procedimiento²²”, que a su vez se materializa en: i) un acceso a la justicia no sólo formal sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir, se asegure su solución justa²³.

65. En particular, la jurisprudencia ha reconocido una modalidad específica de este derecho que se refiere a la igualdad procesal. Como lo ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la garantía del debido proceso es la necesaria para que “[u]n justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables [pues] el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia²⁴”.
66. Así, como se determinó al fallar el amparo directo en revisión 308/2017²⁵, el principio de igualdad procesal de las partes está relacionado con el derecho

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 349.

²² Sobre las formalidades esenciales del procedimiento, esta Suprema Corte se ha ocupado en diferentes precedentes y ha adoptado un criterio que se encuentra resumido en la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1995, p. 133.

²³ Corte. I.D.H Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 151.

²⁴ Opinión consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A, No. 16.

²⁵ Fallado en sesión de siete de marzo de dos mil dieciocho. Si bien este caso no fue el primero sobre el principio de igualdad de partes como modalidad del debido proceso, es un precedente relevante ya que dio lugar a la tesis 1a. CCCXVI/2018 **“PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES**. El derecho al debido proceso, reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el necesario para que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. En ese sentido, la igualdad procesal de las partes, inmersa en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionada con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se

de contradicción, el cual radica en el núcleo fundamental del derecho de audiencia y el principio de contradicción y radica, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, debe ser comunicada a la parte contraria para que pueda ésta prestar a ella su consentimiento o formular su oposición²⁶; lo cual se manifiesta en diversas normas procesales, por ejemplo, las relativas al emplazamiento y la concesión de un plazo para contestar la demanda, la apertura del periodo probatorio para ambas partes, el derecho a participar en el desahogo de las pruebas de la contraria, el derecho a objetarlas, el traslado a una parte con los incidentes promovidos por la otra, etcétera.

67. En ese sentido, para esta Primera Sala, el principio de igualdad procesal como modalidad del debido proceso y de la igualdad jurídica procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales y, al mismo tiempo, se erige como una regla de actuación del juez, el cual, como director del proceso, debe mantener en lo posible esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Sin que dicho principio signifique una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de las pretensiones de las partes. De modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra y de suerte

comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición. Así, por el principio de igualdad procesal, se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Ahora bien, dicho principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra; de ahí que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 376. Entre otros casos donde se ha reiterado este criterio se encuentra el Amparo Directo en Revisión 1824/2019, que dio lugar a la tesis 1a. VIII/2020 “**EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LA ESTABLECE POR CONDICIONES DE POBREZA O MARGINACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 74, enero de 2020, t. I, p. 649].

²⁶ Cfr., Couture. Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 183.

que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio.

68. Finalmente, en relación con estos derechos a la igualdad jurídica y su relación con otros derechos como el debido proceso y el acceso a la justicia, no puede pasarse por alto nuestra jurisprudencia reiterada consistente en que, cuando en las normas (incluyendo las que regulan un juicio) se realicen clasificaciones entre personas que incidan en tales derechos, éstas deben evitar la arbitrariedad y, por tanto, deben ser objetivas y razonables. Consecuentemente, para analizar si se cumplen tales condiciones y dependiendo si nos encontramos o no ante una categoría sospechosa, se ha optado por llevar a cabo un test (estricto u ordinario, según sea el caso) en el que se analice si la medida legislativa: i) cumple con una finalidad constitucionalmente válida o imperiosa; ii) es idónea para alcanzar dicho fin; iii) es necesaria, al tenor de que no exista otro medio alternativo menos lesivo, y iv) si es proporcional en sentido estricto, lo cual exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho en el caso concreto: debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido.

B. Análisis del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles

69. Como ya se estableció, el precepto impugnado se compone de tres párrafos que implementan un contenido complejo. Por un lado, en su párrafo primero, en su primera porción normativa, se prevé una regla general de igualdad procesal consistente en que dentro del procedimiento judicial regido bajo las disposiciones de ese ordenamiento adjetivo, cualquier institución, servicio y/o dependencia de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas (también de la de los municipios) estarán colocadas en la misma situación que cualquier otra parte en el procedimiento; es decir, que la condición de ser entes públicos no implica ninguna distinción en comparación con las partes que no tengan tal carácter. Sin embargo, en la segunda porción normativa de este párrafo, se detalla una regla de excepción a dicha regla general: que no se podrá dictar en contra de los entes públicos referidos,

mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentos de prestar las garantías señaladas en el propio ordenamiento²⁷.

70. Por otro lado, en el párrafo segundo, se señala que las entidades de la administración pública federal y estatal cumplirán las diferentes resoluciones atendiendo a sus facultades y, por su parte, en el párrafo tercero se prevé una regla específica de intervención del Ministerio Público cuando forme parte del procedimiento la Procuraduría (ahora Fiscalía General) o uno de sus agentes en cualquier tipo de carácter o representación.
71. Atendiendo a este contenido, ha sido criterio de esta Suprema Corte²⁸ que para valorar la constitucionalidad de una medida legislativa debe analizarse,

²⁷ Al fallar la contradicción de tesis 44/2015, se estableció que este privilegio de inembargabilidad de los bienes previsto en el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, desde luego, es adicional de las restricciones que en materia de embargo de bienes derivan de las propias reglas legales que resulten aplicables a los casos concretos; puesto que, respecto de los bienes que integran el patrimonio de los entes públicos, la Ley General de Bienes Nacionales establece la inembargabilidad de los bienes de dominio público y, por otra parte, el propio Código Federal de Procedimientos Civiles dispone un listado de bienes, atento a su naturaleza, que no son susceptibles de embargo. Incluso, hay limitaciones al embargo de bienes públicos, por sí, derivan de alguna otra legislación federal, estatal o municipal, que contenga disposiciones expresas que establezcan la inembargabilidad de determinados bienes. No obstante, por más que sea un privilegio adicional, no significa que su interpretación no pueda hacerse de manera interrelacionada con los otros supuestos de inembargabilidad. Es decir, en algunos casos esta excepción procesal de no providencia de embargo coincide con alguna norma que dispone la inembargabilidad de ciertos bienes, mientras que en otros casos, a pesar de que no exista una norma expresa sobre la inembargabilidad de un determinado bien, podrá actualizarse la excepción procesal de inembargabilidad precisamente a partir de lo dispuesto en el artículo 4º.

²⁸ Tesis 1a. CCLXIII/2016 “**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”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 915.

en un primer momento, si la misma incide en el contenido de algún derecho humano y, de ser así, deberá aplicarse un test de proporcionalidad en términos de los pasos explicados en párrafos previos.

72. Bajo ese tenor, la primera convicción a la que arriba esta Primera Sala es que la norma reclamada, al prever una regla específica de trato procesal que se relaciona con el procedimiento de ejecución, sí incide en el alcance interrelacionado de los derechos humanos de la quejosa a la igualdad jurídica y al debido proceso en su modalidad de igualdad procesal y al acceso a la justicia en su vertiente de ejecución material de las sentencias.
73. La referida excepción procesal abarca varios supuestos: mandamiento de ejecución, providencia de embargo y garantías. Sobre el supuesto de mandamiento de ejecución, debe resaltarse que la denominada “ejecución forzosa” de una resolución ejecutiva o sentencia constituye un efecto connatural de las mismas que busca obtener la satisfacción de la pretensión correspondiente²⁹.
74. A diferencia de lo que ocurre en la denominada ejecución voluntaria, cuando se alude a la ejecución forzosa, no es el deudor quien satisface la obligación de cumplimiento, sino que ante la actitud de incumplimiento (expresa o tácita) es el juzgador o juzgadora quien dicta, a instancia de la parte interesada, las medidas adecuadas para lograr la realización coactiva del contenido de la resolución o sentencia aun en contra de la voluntad de la parte vencida.
75. Esta etapa del procedimiento se integra por una importante variedad de actos del juzgador³⁰, los cuales se justifican bajo la idea de que en esta parte del procedimiento ya no se está en presencia de un pretendido obligado –como en la relación de origen–; más bien se trata de un “subiectus”, de un sometido por la fuerza coercible de la sentencia³¹. Por ende, el denominado mandamiento de ejecución es el mecanismo con el que cuenta el juzgador

²⁹ Rafael De Pina y a José Castillo Larrañaga establecen “como efectos de las sentencias, principalmente los siguientes: a) la cosa juzgada; b) la llamada impropriamente *actio iudicati*, o sea la facultad que corresponde a la parte que ha obtenido sentencia favorable de hacerla ejecutar judicialmente cuando el vencido no la cumple de modo voluntario, y c) las costas procesales.” (De Pina, R., Larrañaga, José C., *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, 29ª Edición, México, 2007, p. 329).

³⁰ Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford University Press México S.A. de C.V., México, 2013, pp. 311 a 313.

³¹ De Pina, R., Larrañaga, José, *op. cit.*, p. 338.

para dictar las medidas pertinentes a fin de lograr el cumplimiento de una determinada resolución sujeta a ejecución.

76. Por otro lado, sobre el supuesto referido a la providencia de embargo, la figura del embargo es una institución jurídica que radica en que, para garantizar la satisfacción de una determinada obligación, se afectan bienes de una persona física o moral por mandato de autoridad estatal. Esta afectación de bienes es su nota esencial y, en los procesos ordinarios civiles federales en México, puede adoptarse como una medida precautoria o como parte del procedimiento de ejecución³².
77. Su procedimiento es complejo y peculiar, pues, por sí misma, la orden de embargo dictada por un juez conlleva una reclamación de ejecución. La palabra *exquendo* es usada para referirse al auto que dicta el juez al admitir y despachar la demanda ejecutiva; es decir, el auto de *exquendo* que se dicta en el procedimiento de embargo contiene de por sí un mandato, una amenaza y la posible actualización coercitiva de la amenaza si no se cumple con la respectiva obligación al momento de exigirse su cumplimiento.
78. En ese tenor, aunque en algunas ocasiones el embargo y el mandamiento de ejecución son actuaciones que se llevan a cabo de manera concomitante o deriva una de la otra, no debe confundirse ambos conceptos. Mientras que la providencia de embargo es un acto emitido por un juzgador que puede dictarse dentro del juicio o antes de éste³³ y, en ciertos supuestos, es una medida que integra la etapa de ejecución de una sentencia. Por su parte, el mandamiento de ejecución forma parte de los actos que se llevan a cabo en la etapa de ejecución de los documentos ejecutivos³⁴ (como una sentencia

³² Guasp, J., *Derecho Procesal Civil*, 2ª ed, Instituto de Estudios Politécnicos de Madrid, 1961, t. I, p. 433 en García Arellano, C., "Derecho Procesal Civil", 2007, Porrúa, p. 599.

³³ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

ARTICULO 389. Dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

I. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio, y

II. Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito".

³⁴ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

[...]

CAPITULO II. Documentos ejecutivos

ARTICULO 407. Motivan ejecución:

I. Las **sentencias ejecutoriadas**;

II. Los documentos públicos que, conforme a este Código, hacen prueba plena;

III. Los documentos privados reconocidos ante notario o ante la autoridad judicial, y

IV. Los demás documentos que, conforme a la ley, traigan aparejada ejecución".

ejecutoriada) y claramente varía en atención al tipo de obligación a la que se sujetó a la parte vencida (de dar, de no hacer, etc.).

79. Siendo que, en este punto, el Código Federal de Procedimientos Civiles es claro al establecer que el mandamiento de ejecución³⁵ es una resolución en la que se ordena al deudor para que, en el acto de requerimiento, si es posible cumpla con la obligación a la que se le condenó y, si no lo hace, se le embarguen o aseguren bienes suficientes para cumplirla o para asegurar el pago de los daños y perjuicios. Lo que implica que este mandamiento tiene de manera aparejada una orden de embargo.
80. Por tanto, bajo este contexto normativo, es notoria la incidencia que tiene la aludida excepción procesal prevista en la norma impugnada en el contenido, *prima facie*, de ciertos derechos humanos de la quejosa. Si bien las entidades de la administración pública se encuentran en un plano de igualdad en cualquier etapa del procedimiento judicial, es justo a partir de los recién mencionados supuestos de excepción que se rompe con esa posición de

³⁵ Código Federal de Procedimientos Civiles:

[...]

TITULO QUINTO

Ejecución

CAPITULO I

Reglas generales

ARTICULO 400. La demanda de ejecución debe llenar los requisitos establecidos por el Título Primero, Capítulo I, de este Libro, a no ser que exista sentencia anterior ejecutoria, caso en el cual sólo se pedirá que se ejecute.

ARTICULO 401. Admitida la demanda, se dictará auto ordenando que se requiera al deudor para que, en el acto del requerimiento, cumpla con la obligación, si esto es posible y, si no lo hace, se le embarguen o aseguren bienes suficientes para cumplirla, o para asegurar el pago de los daños y perjuicios.

ARTICULO 402. Si el deudor no cumple con la obligación, se practicará el aseguramiento o embargo, y se emplazará al demandado en los términos del Capítulo II del Título Primero de este Libro, siguiéndose, conforme al mismo, el juicio.

ARTICULO 403. Transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, cuando la diligencia se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado, si de los mismos documentos acompañados con la demanda no apareciese justificada una excepción, estando justificados los elementos de la acción, se pronunciará sentencia de condena, y se llevarán adelante los procedimientos de ejecución. [...]

ARTICULO 405. Aun cuando, en la sentencia, que haya causado ejecutoria, se fije término para el cumplimiento de la obligación, a solicitud de parte puede decretarse, en cualquier tiempo, antes de su cumplimiento, el embargo o aseguramiento de bienes suficientes para cumplir la sentencia, o para asegurar el pago de los daños y perjuicios, en caso de incumplimiento.

Se equiparan, a las sentencias, las transacciones o convenios judiciales o extrajudiciales ratificados judicialmente. [...]

CAPITULO II

Documentos ejecutivos [...]

ARTICULO 419. Puede prepararse la ejecución por alguna de las medidas señaladas por el artículo 379.

Si se tratase de ejecución de una obligación alternativa, cuya elección corresponda al deudor, se requerirá a éste previamente para que la haga, apercibido de que será hecha por el tribunal, en su rebeldía, o por quien corresponda, de conformidad con lo establecido en el contrato o en la ley.

igualdad que rige cualquier proceso judicial en atención al debido proceso; ello, precisamente motivado por la inclusión de una distinción legislativa que depende enteramente de la naturaleza del sujeto (entidades de la administración pública federal, estatal o municipal frente a cualquier otro) y que puede llegar a ocasionar una afectación en el curso ordinario de un juicio y en el cumplimiento de una resolución o documento que amerite ejecución.

81. Inclusive, es el propio segundo párrafo del artículo 4º el que explícitamente deja en plena disposición de las referidas entidades el cumplimiento de resoluciones dictadas en su contra, en posible detrimento del derecho de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias u otro tipo de resoluciones.
82. Se recalca, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, para garantizar realmente el acceso a la justicia, debe ponerse especial atención en los procesos donde quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado³⁶. Además, el hecho de que la disposición reclamada se trate de una norma procesal que regule, en parte, cómo se debe efectuar el procedimiento de ejecución, no demerita la necesidad de cumplir con el requisito de igualdad procesal: la ejecución es una etapa formal de un procedimiento judicial donde, incluso, debe ser igualmente relevante la igualdad de oportunidades en el ejercicio de las prerrogativas de las partes.
83. Por lo expuesto, atendiendo a la metodología de análisis y tras verificar la incidencia normativa, la pregunta que surge es si los referidos supuestos de excepción, como medidas legislativas que inciden en el alcance de varios derechos humanos, superan o no un escrutinio ordinario de constitucionalidad (al no estar presente en un escenario de categorías sospechas). La respuesta es negativa: la norma reclamada no supera un examen ordinario de constitucionalidad si se interpreta de la forma en que lo hizo el Juez de Distrito.
84. No obstante, como se adelantó, esta Sala advierte que la norma puede ser interpretada de manera distinta a como lo hizo la autoridad responsable y esta

³⁶ Informe No. 110/00, Caso 11.800 César Cabrejos Bernuy vs. Perú, 4 de diciembre de 2000, párr. 31.

modalidad interpretativa si supera el examen de constitucionalidad y debe ser priorizada a la declaratoria de invalidez en atención a los principios de presunción de constitucionalidad y legalidad jurídica, dando lugar a un beneficio al promovente de la demanda de amparo.

85. En efecto, cuando el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles implementa las excepciones al principio de igualdad procesal relativas al mandamiento de ejecución y providencia de embargo, su contenido no sólo puede ser valorado de la forma en que lo hizo la autoridad responsable. Por el contrario, esta disposición puede interpretarse, al menos, de dos maneras.
86. La primera interpretación radica en que estas excepciones se valoren de manera absoluta. Es decir, bajo ningún motivo y en ningún escenario podrá dictarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las entidades de la administración pública de la federación, de las entidades federativas y de los municipios (sin importar la naturaleza de la obligación que debe cumplirse ni el régimen de los bienes de dichas entidades que pueden ser sujetos de embargo). Esta fue la interpretación adoptada por el juez ordinario en el acto reclamado mediante la demanda de amparo indirecto.
87. Otra modalidad interpretativa consiste en que la regla de excepción no debe apreciarse de manera absoluta; es decir, cabe delimitar el campo de aplicación de las excepciones relativas a dictar mandamientos de ejecución y providencia de embargo, de modo que la imposibilidad únicamente recaiga sobre determinados bienes del Estado.
88. Esta interpretación implicaría que, aunque la regla general sea la aplicabilidad de las referidas excepciones procesales, será posible que el juzgador dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando a partir de la información que conste en el expediente (aportada por las partes o incorporada mediante medidas para mejor proveer) sea factible identificar que los bienes que podrían ser objeto de tales determinaciones no están sujetos a cualquier régimen de dominio público por parte del orden jurídico (Federación, Estado o municipios) al que pertenecen las referidas entidades de la administración pública o que, en su caso, no exista una prohibición expresa para ser embargados conforme a las leyes aplicables.

89. Lo anterior es normativamente viable ya que, por un lado, no se excluye de manera categórica y absoluta por el propio artículo 4º del código procesal civil. Aunque se utiliza la expresión “nunca”, ese término también puede ser objeto de matizaciones; y esa matización deriva de la propia forma en que está construida la norma. No hay que olvidar que estos supuestos de excepción son justamente particularizaciones de la regla general de igualdad procesal, por lo que cabe su interpretación restrictiva.
90. Dos, el artículo 4º no puede valorarse de manera aislada, sino de manera sistemática con el resto de las disposiciones del Código. Así, es viable interpretar que las diferentes normas que rigen el procedimiento civil y, en particular, la etapa de ejecución, parten de una presunción impuesta por el legislador de que todas las obligaciones deben cumplirse cuando derivan de resoluciones que gozan de ejecutabilidad, incluso de manera forzosa. Si no se partiera de esa presunción, quedaría totalmente desprotegido el derecho de acceso a la justicia.
91. Y tres, tal artículo también debe interpretarse de manera sistemática con otras legislaciones. Por consiguiente, si se parte de la premisa de que las entidades de la administración pública actúan en el procedimiento ordinario en un plano de igualdad procesal, no puede pasarse por alto que ciertos bienes de las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal no están sujetos al régimen de dominio público y, por ende, su uso u aprovechamiento no busca satisfacer enteramente una finalidad pública. Por lo tanto, es posible apreciar una disminución en la protección que otorga el ordenamiento jurídico a dichos bienes.
92. Sobre este punto, la definición y régimen normativo aplicable a los bienes de la federación, las entidades federativas o los municipios es altamente compleja y no es homogénea, ya que aunque existen contenidos constitucionales y legales que deben ser respetados por todos los órdenes jurídicos (Federación, Estados, Ciudad de México y municipios), cada uno de ellos cuenta a su vez con regulaciones normativas específicas para los bienes sujetos a su dominio. Sin embargo, lo que sí es posible concluir de estas regulaciones es que existen diferentes bienes que están sujetos a diferentes

regímenes; incluyendo regímenes que no necesariamente son de dominio público por parte del Estado.

93. A saber, en el ámbito federal, el Código Civil Federal agrupa los bienes según las personas a quienes pertenecen. Por ello, se indica que los bienes o son propiedad de los particulares o son bienes propiedad del poder público de la federación, de los estados o de los municipios; bienes que se clasifican en de uso común, destinados a un servicio público o bienes propios³⁷.
94. En cuanto a los bienes de uso común –dentro de los cuales pueden encontrarse los de dominio directo–, cualquier habitante del país puede usarlos, sin más restricciones que establezcan las leyes o normas; lo que conlleva que los aprovechamientos especiales requieren de concesiones, autorizaciones o permisos otorgados con base en la disposición específica para ello.
95. Los bienes destinados a un servicio público son afectados para cumplir necesidades de interés público, cuya atención está encomendada al Estado; así, no pueden enajenarse, sujetarse a prescripción, embargarse ni gravarse, en tanto no se cambie el destino, toda vez que la necesidad pública que motiva su finalidad, está por encima de cualquier otro interés particular o del Estado. Por su parte los bienes propios, en contraposición de las dos clasificaciones anteriores, se sujetan a la legislación común y no están afectados por el régimen de dominio público.
96. n complemento con esta legislación, la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil

³⁷ **Código Civil Federal**

[...]

Artículo 764. Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

Artículo 765. Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

Artículo 766. Los bienes de dominio del poder público se registrarán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por leyes especiales.

Artículo 767. Los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Artículo 768. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas. [...]

Artículo 770. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados”.

cuatro, entre otras cuestiones, establece los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación y el régimen de dominio público a los que están sujetos. En suma, esta legislación clasifica a los bienes en bienes nacionales o bienes regulados por leyes específicas³⁸.

97. Respecto a los bienes nacionales, se definen en el artículo 3 y, en el artículo 4, se señala que están sujetos al régimen de dominio público o bien a la regulación específica que señalen las leyes respectivas³⁹. Destacándose que

³⁸ Previo a la emisión de esta ley en mayo de 2004, la legislación general entonces vigente (abrogada con la nueva ley general y que había sido emitida en 1982) clasificaba los bienes del Estado en bienes de dominio público o bienes de dominio privado. El Congreso de la Unión decidió separarse de esta clasificación, señalando en la iniciativa de reforma:

*“Partiendo de esta concepción y del análisis de la evolución del régimen patrimonial de la Federación, se considera que el **régimen de dominio privado** que reconoce la ley vigente, **deja de tener razón de ser**, por lo que la iniciativa que se presenta a esa H. Soberanía, regula únicamente el régimen de dominio público.*

Es de señalar que la Federación llega a adquirir diversos bienes de manera transitoria por disposición legal o de autoridad competente, con propósitos distintos a los de utilizarlos en sus funciones públicas, cuya administración, control y disposición ya están reguladas específicamente en leyes especiales, por lo cual la iniciativa que se propone reconoce esta situación y remite a dichos ordenamientos.

En tal virtud, los bienes señalados no serían regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y, en consecuencia, no estarían sujetos al régimen de dominio público, aplicándose las disposiciones de las leyes especiales (artículo 4, primer y segundo párrafos).

En este aspecto, resulta relevante la congruencia que se establece entre la presente iniciativa con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, recientemente aprobada por este H. Congreso de la Unión, en el sentido de dejar claro que este último ordenamiento es una ley especial y, por ende, los bienes que regula no estarán sujetos a la Ley General de Bienes Nacionales, pero precisando que los bienes sujetos al régimen de dominio público que esta última establece y que sean transferidos al organismo descentralizado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en ese régimen hasta que se desincorporen del mismo (artículo 4, último párrafo)”.

Así, para el ámbito federal, hoy en día tenemos bienes nacionales que son de dominio público o bienes sujetos a regímenes específicos regulados en otras leyes.

³⁹ **Ley General de Bienes Nacionales**

[...]

Artículo 4. Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley.

Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta Ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

entro de los bienes nacionales están aquellos previstos en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución; los bienes de uso común; los bienes muebles e inmuebles de la Federación; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades⁴⁰ y los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales⁴¹.

98. De igual forma, la Ley dispone un listado de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación⁴², dentro de los cuales se encuentran los

⁴⁰ **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

[...]

III. Entidades: las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; [...]"

Véase la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2018, consultable en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534868&fecha=15/08/2018; en la cual aparece el IMSS como Organismo Descentralizado No Sectorizado en la posición 70 de dicha relación.

⁴¹ **Artículo 3.** Son bienes nacionales:

I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

⁴² **Artículo 6.** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;

VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XIV.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

XV. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;

bienes de uso común⁴³. Este tipo de bienes pueden ser utilizados por todos los habitantes de la República sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

99. En algunos casos, la ley autoriza el aprovechamiento especial sobre estos bienes siempre y cuando se otorgue concesión, autorización o permiso en los que se precisen las condiciones y requisitos que establezcan las leyes; resaltándose en la propia ley que todos los bienes sujetos al régimen de dominio público son inalienables, imprescriptibles e **inembargables**; además,

XVII. Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

⁴³ **Artículo 7.** Son bienes de uso común:

I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

II. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V. La zona federal marítimo terrestre;

VI. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

XIV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

que no están sujetos a acción reivindicatoria, posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros⁴⁴.

100. Conforme a lo expuesto y partiendo, partiendo de estas dos interpretaciones posibles, esta Primera Sala opta por la modalidad interpretativa que puede superar un análisis de validez constitucional.
101. En primer lugar, por lo que hace a la grada inicial de escrutinio constitucional, se estima que el artículo 4º reclamado cumple un objetivo determinado bajo cualquiera de sus modalidades interpretativas. Como se destacó al resolver la Contradicción de Tesis 44/2015, las excepciones procesales fueron justificadas “[p]or 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”.
102. Esta Suprema Corte considera que esta finalidad es constitucionalmente legítima. A nuestro parecer, el legislador federal buscó implementar un mecanismo de acompañamiento del principio de división de poderes: su pretensión fue incorporar una excepción procesal que permitiera que órganos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo coadyuvaran entre sí para el correcto desempeño de la función pública ejecutiva y judicial, sin sobreponerse uno con el otro. Es decir, las nociones referidas en los antecedentes legislativos a evitar “coacción” y “superioridad”, se traducen en la búsqueda del correcto desempeño de la administración pública, sin interferencias excesivas e injustificadas por parte del Poder Judicial.
103. Al respecto, es verdad que en los procedimientos civiles las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal actúan en un plano de

⁴⁴ **ARTÍCULO 13.** Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

igualdad con las otras partes y que una providencia de embargo o la ejecución de una condena no es un capricho o un acto libre o subjetivo del juzgador. Sin embargo, esa idea de igualdad procesal y que los jueces actúan conforme al marco de la ley no puede pasar por alto que el cumplimiento forzoso de las sentencias o las medidas de embargo pueden envolver una afectación en los recursos públicos del Estado; en particular, en aquéllos que se encuentran asignados al servicio de la administración pública.

104. Por ende, no es ajeno a la división de poderes el que se busque implementar una regla que regule la forma en que se puede llevar a cabo la ejecución o embargo (diferente cuestión es si ese objetivo se cumple o no)⁴⁵ cuando una de las partes es una entidad de la administración pública. Las reglas que de alguna manera tienen incidencia directa o indirecta en los patrimonios de los poderes Ejecutivo y Judicial son reglas que pueden verse a la luz del principio de división de poderes.
105. En segundo lugar y en relación con la grada del test referida a la idoneidad, se estima que el artículo 4º también cumple con este requisito en cualquiera de sus modalidades interpretativas. Como lo hemos anunciado en jurisprudencia reiterada, al tratarse de un examen ordinario, basta que la medida legislativa contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito buscado por el legislador.
106. En el caso, delimitar una regla de actuación procesal a los juzgadores en torno a la forma en que puede o no afectarse el patrimonio de ciertas entidades de los poderes ejecutivos federales, estatales y municipales (para asegurar el resultado de un proceso o cumplir una condena) sí tiene una relación indirecta con la división de poderes. No hay que olvidar que ciertos bienes son de dominio público e, incluso, son bienes de uso común por parte de la propia ciudadanía. Consiguientemente, delimitar legislativamente las facultades que tiene un juzgador para afectar o no afectar los bienes del

⁴⁵ Sobre este punto, como lo hemos resaltado en otros precedentes, no hay que confundir la finalidad pretendida por el legislador con el resto de elementos del estándar de constitucionalidad. Por ejemplo, el que el legislador haya pretendido salvaguardar la división de poderes con el contenido normativo cuestionado, no significa que lo haya realizado de la manera correcta o que por ese solo hecho la medida legislativa realmente fortalezca la división de poderes a través de medidas idóneas, necesarias y proporcionales. El legislador puede pretender fortalecer la división de poderes y aun así adoptar una medida que carezca de razonabilidad constitucional.

Poder Ejecutivo coadyuva, en cierto grado, con la finalidad de que un integrante de un poder no se inmiscuya con el patrimonio de otra u otras entidades de otro poder.

107. Ello, se insiste, por más que los mandamientos de ejecución o embargos sean determinaciones que deriven de las pretensiones de las partes de un procedimiento y no de la subjetividad del juzgador. El requisito de idoneidad, en un examen ordinario, no exige calificar que la relación de instrumentalidad sea la más óptima, sino que de alguna manera o en cualquier grado la medida legislativa se relacione con el fin pretendido; lo cual se cumple en el caso concreto, pues se recalca no podemos dejar de la lado que la ejecución o embargo podrían afectar bienes de dominio público de la administración pública y, con ello, generar una afectación en el correcto desempeño de las funciones de la administración pública.
108. No obstante lo anterior y por lo que hace a la exigencia de necesidad de la medida legislativa, se considera que la modalidad interpretativa del contenido del artículo 4º adoptada por el Juez de Distrito no cumple con este requisito. La prohibición absoluta y bajo cualquier escenario de dictar un mandamiento de ejecución o providencia de embargo es una medida legislativa que no es la única posible para alcanzar el fin pretendido y que, más bien, es más gravosa que otras alternativas igualmente viables⁴⁶.
109. A saber, el mandamiento de ejecución o el embargo de un bien no es una actuación que sea dictada a placer por un juzgador o que tienda, en sí misma, a afectar a entidades del Poder Ejecutivo. La ejecución y el embargo son consecuencias de un procedimiento jurisdiccional, que penden de las

⁴⁶ Simplemente por ilustrar, en el derecho comparado, normas con contenido similar al artículo 4º reclamado también han sido objeto de declaraciones de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional español, en la sentencia STC-166/1998, de 15 de julio, estudió la regularidad constitucional del artículo 154.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, que decía lo siguiente “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*”.

En suma, se decretó la invalidez de la porción normativa que refería “bienes en general” porque la medida legislativa no excluía de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público. A juicio de ese tribunal, 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; sin embargo, tal conclusión 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 que no están afectos de un uso o servicio público, bajo pena de violar el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que se reconoce en el artículo 24.1. de la Constitución española.

circunstancias de cada caso, que son motivadas por las pretensiones de las partes y cuya forma de ejecución se encuentra regulada y detallada en ley (el juez debe cumplir con esas reglas ya impuestas por el legislador).

110. Así, lejos que la división de poderes inspire que el Poder Ejecutivo actúe y ejerza sus facultades siempre de manera ajena a los otros poderes y órganos del Estado, este principio constitucional busca una relación y equilibrio entre los mismos, a fin de coadyuvar al correcto ejercicio de las competencias constitucionales y la protección de los derechos de las personas. Por ello, si la premisa inicial del artículo 4º es que las entidades de la administración pública actúan en un plano de igualdad con las otras partes en los procedimientos jurisdiccionales, no puede validarse una medida legislativa que rompe totalmente esta igualdad procesal en la etapa de ejecución y que imposibilita cualquier tipo de intervención de los jueces como rectores del proceso.
111. Como se detalló, no todos los bienes del Estado y, en particular, no todos los bienes que forman parte del patrimonio de las entidades de la administración pública les aplica un régimen de dominio público. Normativamente, cabe la posibilidad, según sea el caso y la regulación aplicable, que estas entidades cuenten con bienes ajenos al dominio público, cuya afectación por un mandamiento de ejecución o medida de embargo no pone en entredicho el servicio público ni su correcto desempeño.
112. En consecuencia, una medida legislativa que permite el mandamiento de ejecución o providencia de embargo sobre este tipo de bienes es una medida igualmente idónea para lograr el fin pretendido, pero que interviene en menor intensidad los derechos humanos a la igualdad jurídica y debido proceso, en su vertiente de igualdad procesal, y al acceso a la justicia en la modalidad de ejecución material de las sentencias.
113. Por ello, atendiendo a las facultades de interpretación amplia con las que cuenta este Tribunal Constitucional, se estima que este vicio de constitucionalidad del artículo 4º reclamado no se encuentra presente si su contenido se delimita bajo la diversa modalidad interpretativa que identificamos en párrafos previos. A saber, es válida la prohibición de dictar mandamientos de ejecución y providencias de embargo en contra de las

entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, siempre y cuando esta excepción procesal no se interprete de manera absoluta y recaiga únicamente sobre determinados bienes del Estado afectos al dominio público o a un régimen regulado legalmente de inembargabilidad.

114. Con esta delimitación normativa se cumple la exigencia de necesidad, pues aunque la regla general sea la aplicabilidad de las referidas excepciones procesales, será posible que el juzgador dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo cuando a partir de la información que conste en el expediente (aportada por las partes o incorporada mediante medidas para mejor proveer) sea factible identificar que los bienes que podrían ser objeto de tales determinaciones no están sujetos a algún régimen de dominio público por parte del orden jurídico (Federación, Estado o municipios) al que pertenecen las respectivas entidades de la administración pública o que, en su caso, no exista una prohibición expresa para ser embargados conforme a las legislaciones aplicables⁴⁷. Escenario que dependerá de cada caso concreto y de la información que se encuentre en el expediente para efectos de identificar el régimen de dominio de los bienes de la determinada entidad pública.
115. Este alcance cumple, por un lado, la intención de evitar coacción entre poderes y que exista un poder superior al otro, pues los juzgadores dictaran esas determinaciones únicamente respecto a ciertos bienes del Estado; pero también se protegen los derechos de las personas que son parte en los procesos en donde intervengan las entidades de la administración pública al generarse escenarios donde podrá darse el mandamiento de ejecución o la providencia de embargo y, concomitantemente, no se afecta de manera injustificada el patrimonio del Poder Ejecutivo ni se pone en entredicho el correcto desempeño de la función de la administración pública, ya que el uso común o la función pública no depende de los bienes que posiblemente serían

⁴⁷ La interpretación que se realiza de este artículo 4º reclamado no significa un pronunciamiento anticipado de la constitucionalidad de todas las normas que regulan el régimen de dominio de los bienes del IMSS ni, por ejemplo, de las normas que establezcan de manera específica que un determinado bien o tipo de bien es inembargable. Esas normas también pueden ser sujeto a un examen de constitucionalidad y esta sentencia no implica una validación de las mismas.

sujetos de esas determinaciones dada su naturaleza y régimen de dominio aplicable.

116. Igualmente, esta modalidad interpretativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto. Si bien se vuelve más complejo el procedimiento de embargo o de ejecución de una condena cuando una de las partes del procedimiento ordinario sea una entidad de la administración pública federal, estatal o municipal, o incluso podrán existir casos en donde todos los bienes de la entidad de la administración pública estén sujetos a algún régimen del dominio público o una regla de inembargabilidad, esa incidencia en los derechos humanos se encuentra justificada.
117. De este modo, la afectación de la medida legislativa en el derecho de los particulares no es absoluta. Con el alcance normativo atribuido se protegen los bienes de dominio público que son de interés común para toda la sociedad y, en todo caso, cuando las entidades de la administración pública no cumplan de manera voluntaria las obligaciones a las que fueron condenadas, existe un remedio constitucional que lleva a que la entidad de la administración pública lleve a cabo todos los actos necesarios para su cumplimiento: el juicio de amparo.
118. En consecuencia, por todo lo expuesto, esta Suprema Corte llega a la convicción que resulta inconstitucional la modalidad interpretativa adoptada por el tribunal unitario de circuito en relación con el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles. Empero, esa deficiencia constitucional puede ser superada si tal disposición se interpreta de conformidad con la Constitución.

X. DECISIÓN

119. Ante lo fundado de los agravios, esta Primera Sala concluye que la interpretación realizada por el tribunal unitario de circuito sobre la constitucionalidad del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles no es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, de interpretarse de acuerdo a los lineamientos antes precisados, dicho precepto supera el examen de validez.

120. En este orden, se concede el amparo a la parte quejosa que invalida el acto de aplicación consistente en la resolución de 25 de octubre de 2019, dictada por el Primer Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito en el recurso de apelación 11/2019⁴⁸, para un doble efecto:

a) Que la modalidad interpretativa del artículo 4º es la que tiene que ser aplicada a la quejosa en el presente y en el futuro⁴⁹.

b) En relación con el juicio del que deriva el presente amparo, se ordena al referido tribunal unitario de circuito que deje sin efectos la referida resolución de 25 de octubre de 2019 y que al momento de dictar una nueva que sustituya a la invalidada atienda, primero, a la

⁴⁸ En esta resolución, como se detalló en el apartado de antecedentes y actos reclamados, el tribunal unitario de circuito sostuvo que no era viable realizar mandamiento de ejecución y providencia de embargo en contra del IMSS, pues así lo prohibía el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles. Norma que, como se ha visto, es de aplicabilidad para el caso, el IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo, en términos del artículo 5º de la Ley del Seguro Social.

⁴⁹ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia P./J. 112/99 “**AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.** 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, t. X, noviembre de 1999, p. 19.

interpretación conforme realizada en la presente ejecutoria del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles y, luego, resuelva lo que considere procedente con libertad de jurisdicción tomando en cuenta la información que consta en el expediente sobre los bienes del IMSS y su regulación en la normatividad aplicable.

121. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Autobuses de la Baja California, S. A. de C. V.** y a **ABC Plus, S. A. de C. V.**, en contra de los actos y la autoridad precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese;