

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE DICTAR MANDAMIENTO DE EJECUCIÓN O PROVIDENCIA DE EMBARGO EN CONTRA DE LA FEDERACIÓN

ADRIÁN MAGALLANES PÉREZ
MANUEL MEZA GUZMÁN

RESUMEN: La prohibición legal para dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal es inconstitucional en virtud de que viola los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad procesal.

ABSTRACT: The prohibition of issuing a judicial resolution of enforcement or attachment against institutions, organizations and agencies of the Federal Public Administration is unconstitutional because it violates the human rights of access to justice in its dimension of resolution enforcement and procedural equality.

PALABRAS CLAVE: Inembargabilidad, ejecución, bienes, Federación, inconstitucional.

KEY WORDS: Exempt from attachment, enforcement, goods, Federation, unconstitutional.

SUMARIO: GLOSARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO NORMATIVO. 2.1. Código Federal de Procedimientos Civiles. 2.2. Ley General de Bienes Nacionales. 2.3. Finalidad de la prohibición. 2.4. Interpretación judicial. 3. ESCRUTINIO DE LA MEDIDA. 3.1. Test de proporcionalidad. 3.2. Contenido de los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencia y de igualdad en su vertiente procesal. 3.2.1. Acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencia. 3.2.2. Igualdad en su vertiente procesal. 3.2.3. Incidencia de la medida en los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad en su vertiente procesal. 3.2.4. Idoneidad. 3.5. Necesidad. 4. ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

GLOSARIO

CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, los bienes de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas no pueden ser objeto de mandamiento de ejecución ni de providencia de embargo.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, por “*ejecución*” se entiende el cumplimiento o satisfacción de una obligación.¹ En el Derecho Mexicano, la ejecución de las sentencias puede realizarse de manera voluntaria o forzosa (artículo 420 CFPC).

En el caso de la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales, el CFPC establece distintos mecanismos en función de su contenido obligacional (artículo 421, 423 y 424 CFPC):

- Si se trata de un hecho personal del obligado, y no pudiere prestarse por otro, se debe ordenar el pago de daños y perjuicios.
- Si se trata de un hecho personal del obligado y pudiere prestarse por otro, se debe nombrar a persona que lo ejecute a costa del obligado, u ordenar el pago de daños y perjuicios.
- Si se trata del otorgamiento de un documento, debe hacerlo el tribunal, en rebeldía del ejecutado.
- Si se trata de la entrega de alguna cosa, se deben usar los medios de apremio.
- Si se trata de una obligación de no hacer, se debe notificar al ejecutado para que se abstenga de hacer lo que se le prohíba
- En los demás casos *–incluidos aquellos en los que se trata de obligaciones de pago de cantidades líquidas–*, se debe ordenar el requerimiento de pago al deudor y, de no pagar, se deben embargar bienes suficientes y, en su caso, rematarlos para satisfacer la reclamación.

Para efectos del presente artículo, tiene especial importancia la ejecución forzosa de sentencias condenatorias al pago de cantidades líquidas, es decir, aquellas en las que procede el embargo de bienes.

El embargo “*es una afectación sobre un bien o un conjunto de bienes, en cuanto somete dicho bien o bienes a las resultas de un proceso pendiente (embargo cautelar) o la satisfacción de una pretensión ejecutiva, regularmente fundada en una sentencia de condena (embargo definitivo)*”.²

1 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 4ª edición. México. Porrúa. 1991. P. 1232.

2 Ib. P. 1249

El embargo puede trabarse respecto de bienes consignados como garantía, dinero, créditos, alhajas, frutos y rentas de toda especie, otros bienes muebles o inmuebles, sueldos o pensiones y derechos (artículo 436 CFPC).

La ley enlista excepciones a la posibilidad de dictar providencia de embargo en razón de la especial naturaleza de los bienes, como lo son *(i)* aquellos que constituyen el patrimonio de familia; *(ii)* el lecho cotidiano, los vestidos y los muebles de uso ordinario del deudor, de su cónyuge o de sus hijos, no siendo de lujo; *(iii)* los instrumentos, aparatos y útiles necesarios para el arte u oficio a que el deudor esté dedicado; *(iv)* la maquinaria, instrumentos y animales propios para el cultivo agrícola; *(v)* los libros, aparatos, instrumentos y útiles de las personas que ejerzan o se dediquen al estudio de profesiones liberales; *(vi)* las armas y caballos que los militares en servicio activo usen; *(vii)* los efectos, maquinaria e instrumentos propios para el fomento y giro de las negociaciones mercantiles e industriales; *(viii)* las mieses, antes de ser cosechadas; *(ix)* el derecho de usufructo; *(x)* los derechos de uso y habitación; *(xi)* los sueldos y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos; y *(xii)* las servidumbres; *(xiii)* la renta vitalicia, *(xiv)* los ejidos de los pueblos y la parcela individual (artículo 434 CFPC).

Asimismo, existen diversas leyes que establecen supuestos de excepción a la posibilidad de dictar providencia de embargo en razón de la naturaleza de los bienes.

Con independencia de la constitucionalidad de cada una de las excepciones a la procedencia del embargo establecidas por la ley en razón de la naturaleza de los bienes, la prohibición absoluta de ordenar el embargo de bienes en razón del sujeto constituye un obstáculo al acceso a la justicia y un trato desigual que carece de justificación.

La finalidad del presente artículo es analizar la constitucionalidad de la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación, específicamente en las relaciones de coordinación que establece la Federación con los particulares, a la luz de los derechos humanos de igualdad en su vertiente procesal y acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Código Federal de Procedimientos Civiles

El artículo 4º del CFPC prohíbe dictar mandamientos de ejecución y providencias de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas:

“ARTICULO 4º.- 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, manda-*

miento 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.”

Dicho artículo no ha sido reformado desde que se publicó el CFPC en el DOF;³ únicamente su tercer párrafo fue objeto de una fe de erratas en marzo de 1943.

El CFPC fue producto de una iniciativa del Ejecutivo Federal presentada en diciembre de 1942. En la exposición de motivos, se señaló que la prohibición referida se justifica en que 1) no es posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos, y 2) no es posible que, dentro del Estado, haya un poder superior al mismo poder estatal:

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

Los antecedentes históricos de la legislación procesal civil federal vigente son el Código de Procedimientos Federales, vigente a partir de enero de 1897, y el Código Federal de Procedimientos Civiles, en vigor a partir de febrero de 1909.⁵

El Código de Procedimientos Federales, en sus artículos 566 y 603, prohibía dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo contra la “Hacienda pública de la Federación o de los Estados”:

“Artículo 566. Si se tratare de *sentencias contra la Hacienda pública de la Federación o de los Estados*, la autoridad judicial las notificará directamente al Gobierno

3 Publicado en el DOF el 24 de febrero de 1943.

4 Exposición de motivos del CFPC publicado en el DOF el 24/02/1943 <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGT7u9ka-Y8E8ynJkmFitRNN5GWx8j/BW4zMkRRPB9OZ3lgtspi32O4zYkXEuzPU8rQ==>

5 Del Refugio, M. “Los nuevos comienzos en la historia del Derecho en México (1810-1917)”. En A. Mayer. *México en tres momentos: 1810-1910-2010*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. P. 180

respectivo, para que, dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlas; sin que *en ningún caso pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo.*”

“Artículo 603. Quedan únicamente exceptuados de embargo:

I. Las rentas y demás bienes de la Federación y de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 566; (...)”

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 464 y 502, establece la referida prohibición en idénticos términos:

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

“Artículo 502. Quedan únicamente exceptuados de embargo:

I. Las rentas y demás bienes de la Federación y de los Estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 464; (...)”

En la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos, el legislador reconoció la influencia del Derecho Español y justificó la prohibición en que 1) no pueden decretarse gastos que no estén previstos en el presupuesto de egresos o en ley posterior, y 2) si el Poder Judicial pudiera decretar gastos con cargo al Presupuesto existiría una conglobación de atribuciones de los poderes públicos, una usurpación de facultades al Legislativo y Ejecutivo y una obstrucción a los servicios administrativos.

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

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

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

Esa disposición, que respondía a las necesidades de la época, emanó de la Constitución de 1824, que había encomendado exclusivamente al Poder Legislativo todo el mecanismo económico de la República, por el medio constitucional de la expedición de los Presupuestos de egresos y de ingresos.

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

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

Queda ya inmune e inviolable la soberanía de la Unión, y también la de las entidades federativas; *ni la vida de éstas ni la de aquélla se verá amenazada por la crisis económica que pudiera surgir si los Jueces tuvieran la facultad de ocupar los fondos públicos, haciendo con esto imposibles los servicios administrativos y trastornando el orden social*”.⁶

2.2. Ley General de Bienes Nacionales

En congruencia con el artículo 4º del CFPC, la LGBN establece que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inembargables:

“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.*”

Aparentemente, la LGBN no establece una prohibición general como el CFPC, dado que limita la inembargabilidad a los bienes de la Federación que estén sujetos al régimen de “dominio público”; sin embargo, el artículo 4º en relación con el 3º, fracción III, de la Ley establece que los bienes muebles e inmuebles de la Federación están sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señale la ley aplicable.⁷

En otras palabras, por regla general, los bienes muebles e inmuebles de la Federación son inembargables dado que están sujetos al régimen de dominio público; por excepción, si existe una ley especial que establezca un régimen distinto que permita dictar providencia de embargo, tales bienes son susceptibles de embargo.

En el mismo sentido, la exposición de motivos de la LGBN establece que “[u]no de los puntos más relevantes de la iniciativa, es el relativo a reconocer únicamente el régimen de dominio público de la Federación, de tal manera que los bienes nacionales estarían

6 Enciclopedia Jurídica Mexicana VI. *Código de Procedimientos Civiles Federales*. Segunda edición. México. Herrero Hermanos, Editores. 1904. Recuperado en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020013934/1020013934.PDF>. P. 121-123.

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

Artículo 3.- Son bienes nacionales: (...)

III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación; (...)

sujetos a dicho régimen, con excepción de aquellos que tengan una regulación específica establecida en las leyes especiales que fueren aplicables.”⁸

Por tanto, la LGBN establece para la Federación una regla inversa a la aplicable al resto de las personas: *para la Federación la regla general es la inembargabilidad de sus bienes y la excepción la embargabilidad.*

Asimismo, la citada exposición de motivos estableció que la justificación de la inembargabilidad estriba en la necesidad de que los bienes del Estado se destinen a cumplir los fines públicos que tiene a su cargo:

“Ahora bien, el Ejecutivo federal a mi cargo concibe que un Estado moderno debe contar con los bienes que requiera para cumplir adecuadamente sus funciones en beneficio de la sociedad, ya sea que los utilice en la prestación de servicios o en el desempeño de las actividades propias de las instituciones públicas.

De esta manera, el Estado no debe mantener otro tipo de bienes que estén ociosos o desaprovechados, cuyo control, vigilancia, mantenimiento, conservación y protección generan altos costos, en detrimento de los recursos económicos del propio Estado y, en consecuencia, de la debida atención de las necesidades colectivas de interés general.

En este sentido, *todos los bienes que conserve el Estado deben destinarse a cumplir los fines públicos que tiene a su cargo, para lo cual el Gobierno Federal debe contar con la potestad necesaria que le permita conservar, proteger, administrar y aprovechar sus bienes de manera adecuada, siendo el régimen de dominio público el que brinda los elementos jurídicos necesarios para tal efecto.*

Este régimen jurídico otorga a los bienes el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables; hace imposible que sean reivindicados por terceros mientras estén sujetos a dicho régimen; no pueden ser objeto de acción posesoria definitiva o provisional; otorga un carácter especial a los aprovechamientos de los mismos bienes que puede permitírseles realizar a los particulares, y brinda la potestad a las autoridades para dictar las disposiciones que demanden su conservación, protección, vigilancia y aprovechamiento (artículos 13; 14; 25, fracciones II, V, VI y XIV, y 106).

Precisamente son estos elementos los que requiere el Estado para que sus bienes puedan ser utilizados sin obstáculo alguno, en el cumplimiento de sus fines públicos, de tal forma que los bienes que no sean aptos para cumplir estos fines, tendrían que desincorporarse del régimen de dominio público y enajenarse.”

En el mismo sentido, la doctrinal ha justificado la inembargabilidad de los bienes del dominio público en la necesidad de que el Estado pueda cumplir con las obligaciones a su cargo.⁹

8 Exposición de motivos de la LGBN publicada en el DOF el 20/05/2004. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=jH6QLtI9Ee0Bh7liOfC77MxqKK-FPNT68D2noz3xwFU94A0pojMuqncIU7FNmPGWP7JRXqMdsHHqQ5KGRJ1OBVw==>

9 Véase Martínez R. *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*. 3ª edición. México. Oxford University Press. 2000. P. 32-33.

2.3. Finalidad de la prohibición

Conforme a los motivos expuestos por el legislador histórico para justificar la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, las finalidades de la medida legislativa son las siguientes:

- 1) Evitar que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos.
- 2) Evitar que, dentro del Estado, haya un poder superior al mismo poder estatal.
- 3) Evitar que existan gastos no previstos en el presupuesto ni en ley posterior.
- 4) Evitar una conglobación de atribuciones de los poderes públicos.
- 5) Evitar que el Poder Judicial ejerza facultades materialmente legislativas y ejecutivas.
- 6) Evitar que los bienes del Estado se destinen a fines distintos a los públicos que éste tiene a su cargo.

2.4. Interpretación judicial

El criterio jurisprudencial vigente de la SCJN es que si una autoridad administrativa se rehúsa a dar cumplimiento voluntario a una resolución judicial, dicha omisión constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, puesto que la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en su contra (i) la coloca en un plano de desigualdad frente al particular, (ii) deriva de la ley, (iii) su uso indebido afecta la esfera del particular porque le impide obtener la prestación reclamada, y (iv) coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr el acceso a la justicia por las vías ordinarias.

Dichos razonamientos se encuentran plasmados en la jurisprudencia común 2a./J. 85/2011, aprobada el 04 de mayo de 2011 y publicada en el Semanario Judicial con el número de registro 161652, del tenor siguiente:

“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa

la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En diciembre de 2016, al resolver la contradicción de tesis 44/2015, la Primera Sala estableció que la prohibición de dictar mandamiento de ejecución y providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas establecida expresamente en el CFPC, debe hacerse extensiva a la Administración Pública Municipal, particularmente, a los Ayuntamientos, derivado de una interpretación evolutiva de la norma (tesis 1a./J. 43/2017 (10a.), con número de registro 2014918):

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

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

No obstante, la Segunda Sala estableció mediante jurisprudencia que el incumplimiento de un laudo por parte de los Ayuntamientos no constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, cuando en la legislación estatal existan procedimientos para lograr su ejecución (tesis: 2a./J. 34/2018 (10a.), con número de registro 2016588):

“AYUNTAMIENTOS. 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, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO. De la interpretación armónica de las jurisprudencias 2a./J. 85/2011, 2a./J. 31/2014 (10a.) y 2a./J. 79/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva que el incumplimiento a un laudo por parte de los Ayuntamientos no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando en la legislación estatal se desarrollen los procedimientos respectivos para ejecutarlo a través de los instrumentos legales que correspondan a ese fin, porque en estos casos las partes en el juicio se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y a la igualdad procesal que subyace en ellas, que se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos, sin que obste a lo anterior el hecho de que no se prevean el embargo ni el auxilio de la fuerza pública, porque éstos no son los únicos mecanismos para garantizar la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales.”

Es decir, de manera implícita la SCJN reconoció que la referida prohibición no es inherente al patrimonio público ni es una regla general y absoluta; tan no lo es que el legislador local puede válidamente excluirla.

Recientemente el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo en el Séptimo Circuito determinó que la Ley de Bienes del Estado de Veracruz, al establecer la inembargabilidad de los bienes propiedad del Estado, no viola el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, porque establece una salvedad a dicho privilegio consistente en que los bienes “propios o privados” del Estado sí son embargables. *A contrario sensu*, si no existe una salvedad análoga en la legislación federal, ésta resulta violatoria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Dichos razonamientos se publicaron en el Semanario Judicial de la Federación el 19 de enero de 2019, en la tesis VII.2o.T.196 L (10a.), con número de registro 2018996:

“BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y CUENTAS BANCARIAS APERTURADAS A NOMBRE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL ARTÍCULO 7o. DE LA LEY RELATIVA, AL DISPONER SU INEMBARGABILIDAD, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 25, NUMERAL 2, INCISO C), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El artículo 7o. citado, al establecer que los bienes muebles o inmuebles que son propiedad del Estado, por regla general, son inembargables, y que no puede emplearse la vía de apremio ni dictarse acto de ejecución para hacer efectivas las sentencias dictadas a favor de los particulares, no vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, numeral 2, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no impide la plena ejecución de un laudo dictado contra las dependencias y entidades estatales, ya que permite su cumplimiento, mediante el embargo de bienes propios o privados previstos en el numeral 4o. de la ley referida; es decir, siempre que no se trate de bienes de dominio público enlistados en el artículo 3o., o de las cuentas bancarias aperturadas a nombre de las dependencias y entidades, cuyos recursos se destinen al pago de obligaciones asumidas en ejercicio del presupuesto estatal. Lo anterior obedece a que el Estado es quien tiene encomendado el servicio público, es decir, satisfacer las necesidades de carácter general cuyo cumplimiento es preeminente y constituye una limitación al interés particular.”

3. ESCRUTINIO DE LA MEDIDA

3.1. Test de proporcionalidad

La SCJN, en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), estableció que el examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse en dos etapas:

La primera etapa consiste en determinar si la medida legislativa limita un derecho fundamental, para lo cual debe precisarse su contenido. De existir una limitación a un derecho fundamental, entonces se debe pasar a la segunda etapa del examen.

En la segunda etapa del examen se debe analizar si existe alguna justificación constitucional para que la medida legislativa limite el derecho fundamental; para ese fin, se debe examinar de forma sucesiva (i) si la medida persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) de ser así, si la medida es idónea para satisfacer el fin constitucional (idoneidad); (iii) posteriormente, que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr el fin constitucional pero menos lesivas al derecho fundamental (necesidad); y (iv) sólo en caso de que la medida supere el tamiz de necesidad, se debe ponderar si el grado de realización del fin constitucional es mayor al grado de afectación del derecho fundamental (proporcionalidad).

“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.”¹⁰

3.2. Contenido de los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencia y de igualdad en su vertiente procesal

3.2.1. Acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencia

En el estrato nacional, el artículo 17 constitucional consagra el derecho humano de acceso a la justicia. Derivado de la reforma constitucional publicada en el DOF el 17 de marzo de 1987, el párrafo séptimo del referido artículo reconoce el derecho humano a la plena ejecución de las resoluciones judiciales:

“Artículo 17. (...)

10 Tesis 1a. CCLXIII/2016, con número de registro 2013156.

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. (...)

En el mismo sentido, la SCJN ha establecido que el derecho humano de acceso a la justicia comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos:¹¹

1. Etapa previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción.
2. Etapa judicial, a la que corresponde el derecho al debido proceso.
3. Etapa posterior al juicio, a la que corresponde la ejecución de las resoluciones emitidas.

Asimismo, la SCJN ha destacado que la etapa posterior al juicio tiene relevancia por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad; de otra manera, las sentencias se tornarían ilusorias o terminarían por negar al derecho que se había reconocido (tesis 1a. CCXXXIX/2018 (10a.), con número de registro 2018637):

“DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, COMO PARTE DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende tres etapas, a las que corresponden determinados derechos: (i) una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción; (ii) una judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y (iii) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. Ahora bien, el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la última etapa, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido. Lo anterior se advierte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, y Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, en los que se consideró que “la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia”, sino que se requiere, además, que el Estado consagre normativamente recursos para ejecutar esas decisiones definitivas y garantice la efectividad de esos medios. Posteriormente en los casos Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Furlan y Familiares Vs. Argentina, y del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agregó que “la efectividad de las sentencias depende de su eje-

11 Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número de registro 2015591, de rubro “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”.

cución”, de modo que ésta se establece como un componente fundamental de la protección efectiva de los derechos declarados o reconocidos.”

Por tanto, conforme al marco constitucional, el derecho de acceso a la justicia no se limita a la facultad de someter una controversia al conocimiento de los tribunales y que la misma se tramite conforme a las garantías procesales, sino que también comprende la posibilidad de que la sentencia dictada se convierta en una realidad, mediante su ejecución.

En el ámbito internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, párrafo 2., inciso c), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2, párrafo 3, inciso c), ordenan a los Estados garantizar el cumplimiento de toda decisión en la que se haya estimado procedente un recurso:

“Artículo 25. Protección Judicial

(...)

2. Los Estados Partes se comprometen: (...)

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

Artículo 2

(...)

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

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

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹² en la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2003, en el Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, estableció que “*la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia*” sino que “[s]e requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas”.¹³

Posteriormente, al resolver el caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú, agregó que la obligación del Estado de garantizar los medios para ejecutar las decisiones y sentencias emitidas por las autoridades competentes se funda en 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*

12 Véase el artículo 1º del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

13 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, Párrafo 79.

Dicho criterio fue reiterado en el caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú (Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, Párrafo 216).

efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento” y que “[l]o contrario supone la negación misma del derecho involucrado”.¹⁴

Dicho criterio fue reiterado en las sentencias que resolvieron los casos (i) Mejía Idrovo Vs. Ecuador,¹⁵ (ii) Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador¹⁶ y (iii) Furlan y Familiares Vs. Argentina.¹⁷

3.2.2. Igualdad en su vertiente procesal

El derecho humano a la igualdad inspira el texto constitucional y se constituye como un imperativo implícito para todo el territorio nacional.¹⁸ Los fundamentos constitucionales para su aplicación a los procedimientos judiciales son los artículos 13, 14 y 17,¹⁹ los cuales establecen que:

14 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 72

15 Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, Párrafo 104

16 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, Párrafo 263

17 Corte IDH. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, Párrafo 209.

18 Véase Arteaga E. *Derecho constitucional*. 4ª edición. México. Oxford. P.48.

19 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 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

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

- I. Las autoridades deben procurar la igualdad entre las partes en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio (artículo 17, tercer párrafo).
- II. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.
- III. Nadie puede tener fuero (artículo 13).
- IV. Nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho (artículo 14).
- V. Los tribunales deben emitir sus resoluciones de manera imparcial (artículo 17, segundo párrafo).

En relación con el derecho humano de igualdad procesal, la Primera Sala de la SCJN estableció que éste ordena (*i*) que las normas procesales procuren la equiparación de oportunidades para las partes y (*ii*) que el Juez, como director del proceso, mantenga esa igualdad al conducir las actuaciones (tesis 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), con número de registro 2018777):

“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 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

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 aprehendido por deudas de carácter puramente civil.

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.”

Por su parte, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, mediante la tesis de jurisprudencia I.14o.T. J/3 (10a.),²⁰ estableció que en virtud de la igualdad procesal las partes deben contar con “*las mismas oportunidades*”.

En el foro internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 10, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14, párrafo 1, establecen que todas las personas tienen derecho a ser tratadas con igualdad por los tribunales:

“Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

“Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. (...)”

En resumen, el derecho humano de igualdad procesal se presenta como un mandato doble: por una parte, al legislador para que en el diseño normativo procure la equiparación de oportunidades para las partes y, por otra parte, al juzgador para que mantenga esa igualdad de la ley al dirigir los procedimientos.

3.2.3. Incidencia de la medida en los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad en su vertiente procesal

La prohibición legal de que los jueces dicten providencias de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal impide que las resoluciones judiciales se ejecuten de manera forzosa. Asimismo, constituye una excepción a la igualdad que debe existir entre las partes en los procedimientos ju-

20 Dicha tesis se publicó en el Semanario Judicial de la Federación el 22 de febrero de 2019, con el número de registro 2019394 y el rubro “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMASISMOS PROCESALES.”

risdccionales; el propio artículo 4º del CFPC establece que dentro del procedimiento judicial las partes estarán en la misma situación con la salvedad de la posibilidad de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo.

Por tanto, la medida legislativa analizada restringe el contenido de los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias y de igualdad en su vertiente procesal.

3.2.4. *Idoneidad*

Una vez que se ha establecido el contenido de los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad en su vertiente procesal, así como la incidencia restrictiva de la medida en su contenido, el siguiente paso es determinar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido y, de ser así, si ésta es idónea para satisfacerlo.

Evitar que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos. Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua, coaccionar es “[e]jercer coacción sobre alguien”,²¹ y coacción, en el contexto jurídico, es el “[p]oder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción”.²²

Bajo ese entendimiento, la finalidad de la medida es evitar que los órganos del poder ejerzan recíprocamente el poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento. Dicha finalidad no encuentra sustento constitucional.

El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, el cual ordena que entre éstos exista “una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado”.²³

El control que ejercen los órganos de poder entre sí los lleva a emitir actos obligatorios dirigidos a hacer cumplir la Constitución y las leyes; la Constitución regula los diversos mecanismos de control que ejercen recíprocamente los órganos de poder. Por ejemplo:

- 1) El Poder Legislativo tiene facultades para destituir e inhabilitar ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, Secretarios de despacho, entre otros servidores públicos, mediante juicio político, con motivo de

21 Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado en: <https://dle.rae.es/?w=coaccionar>

22 Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado en: <https://dle.rae.es/coacci%C3%B3n?m=form>

23 Tesis P./J. 78/2009, con número de registro 166964 y rubro “DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.”

los actos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 109 fracción I y 110 de la Constitución).

- 2) El Poder Ejecutivo puede ejecutar las leyes frente a los otros poderes (artículo 81 fracción I de la Constitución).
- 3) El Poder Judicial puede declarar la invalidez de actos del Poder Ejecutivo o del Congreso de la Unión que constituyan una invasión a las competencias constitucionales de otro órgano de poder (artículo 105 fracción I de la Constitución).

Así queda claro que la finalidad aducida por el legislador no sólo carece de sustento constitucional, sino que, aún peor, es absolutamente contraria al sistema de equilibrio de fuerzas y control recíproco entre los órganos de poder.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la propia Constitución faculta a los Tribunales de la Federación para proceder a la ejecución forzosa de sus resoluciones de amparo que sean incumplidas por razones injustificadas. Así, el artículo 107 constitucional, en su fracción XVI, establece que en tales casos el juzgador procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito; y que las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Evitar que, dentro del Estado, haya un poder superior al mismo poder estatal. En efecto, el artículo 49 constitucional, al consagrar el principio de división de poderes, busca preservar una relación de equilibrio entre los órganos de poder de manera que ninguno se coloque por encima de los otros; asimismo, el artículo 133 establece que la supremacía corresponde a la Constitución y las autoridades deben dirigir su actuación de conformidad con la misma.²⁴

No obstante que se trata de una finalidad constitucionalmente válida, la medida legislativa no logra “*en algún grado los fines perseguidos por el legislador*”,²⁵ es decir, no aprueba el examen de idoneidad.

El hecho de que el Poder Judicial pueda dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de las instituciones, servicios y dependencias de la Adminis-

24 Recordemos que Hans Kelsen sostiene que “[c]ada grado del orden jurídico constituye a la vez una producción de derecho, frente al grado inferior, y una reproducción del derecho, ante el grado superior”. Kelsen, H. “*La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*”. Kelsen H. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (justicia constitucional)*. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/31/tc.pdf>

25 Tesis 1a. CCLXVIII/2016, con número de registro 2013152 y rubro “*SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.*”

tración Pública de la Federación, no lo coloca en un plano de supra a subordinación frente al resto de los poderes, puesto que actúa en un esquema de pesos y contrapesos, en el que se requiere la instancia de las partes y la intervención de los otros órganos de poder para hacer cumplir sus determinaciones.

Los órganos jurisdiccionales requieren de una ley emitida por el Congreso de la Unión que establezca con precisión la forma en la que deben proceder al dictar mandamientos de ejecución o providencias de embargo y, además, requieren de la asistencia de las autoridades administrativas para materializarlos, por ejemplo, de la Policía (artículo 432 del CFPC) o del Registro Público de la Propiedad (artículo 477 del CFPC).

Además, concluir lo contrario implicaría que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo se colocaran en un plano de supra a subordinación respecto del Poder Judicial, en los supuestos en los que aquéllos actúan como contrapeso de éste, lo cual es desacertado; el hecho de que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial (artículo 74, fracción IV, de la CPEUM) o de que el Ejecutivo proponga las ternas para la designación de Ministros de la SCJN (artículo 89, fracción XVIII, de la CPEUM), no implica que el Poder Judicial se encuentre subordinado a dichos órganos de poder.

Evitar que existan gastos no previstos en el presupuesto ni en ley posterior. Esta finalidad tiene sustento constitucional en el artículo 126 constitucional, el cual prohíbe que se realicen pagos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos o determinados por una ley posterior:

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

Además, la medida es apta para cumplir dicha finalidad constitucional, puesto que la prohibición general de dictar providencia de embargo contra los bienes del Estado incluye al dinero público de la Federación cuyo destino se encuentra determinado por el Presupuesto de Egresos o por leyes posteriores.

En el Derecho Español, Luis Ángel Ballesteros Moffa, considera que el “principio de legalidad presupuestaria” en comento tiene como finalidad controlar el gasto público que ejercen los órganos administrativos, de manera que no puedan realizar pagos de forma arbitraria.

Sin embargo, el referido autor señala que dicho principio no resulta aplicable a las providencias de embargo puesto que constituyen actos relativos a la función judicial, las cuales se encuentran fuera de la órbita administrativa.²⁶

26 Véase Ballesteros L. *La Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Privilegio de Inembargabilidad de los Bienes y Derechos Públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)*. Recuperado en: [file:///D:/Downloads/1999_148_195%20\(5\).pdf](file:///D:/Downloads/1999_148_195%20(5).pdf).

Y agrega que “[a]l hilo de esta misma idea, puede afirmarse incluso que del propio fundamento de la legalidad presupuestaria se deriva la exigencia de la ejecución judicial. Si aquélla atiende al objetivo de control del gasto público, puede defenderse que así como la institución presupuestaria resulta operativa a estos efectos en aquellos supuestos de actuación administrativa de gasto, debe ser la ejecución judicial la que entre en juego cuando la Administración no actúe cuando, sin embargo, deba hacerlo. Es decir, frente a lo que siempre se entiende como un adecuado control del gasto público, el que la iniciativa administrativa a este respecto cuente con respaldo presupuestario, a veces se olvida que el garantizar la satisfacción de aquellos gastos obligados en los supuestos en que la Administración no lo hace también supone un correcto y necesario control de los mismos.”²⁷

En el Derecho Mexicano esta postura tiene un obstáculo importante puesto que el texto constitucional establece expresa y claramente la prohibición de efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto ni en ley posterior de manera genérica, aunado a que los jueces constitucionales no han limitado dicha prohibición a la función administrativa. Por tanto, la finalidad en estudio supera la primera etapa del examen de constitucionalidad.

Evitar una conglobación de atribuciones de los poderes públicos. El texto constitucional no establece ninguna prohibición para que los poderes públicos ejerzan las atribuciones de forma conjunta.²⁸ Incluso, el Pleno de la SCJN ha reconocido que “en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe”.²⁹

Aún más, el texto constitucional prevé supuestos en los que exactamente la misma atribución puede ser válidamente ejercida por más de un órgano de poder. A manera de ejemplo, tanto el Presidente de la República como los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión tienen atribuciones para iniciar leyes (artículo 71 fracciones I y II de la Constitución); asimismo, el Presidente de la República, el Pleno de la SCJN y el Senado, pueden designar integrantes del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 de la Constitución).

En conclusión, evitar la conglobación de atribuciones no es una finalidad constitucionalmente válida.

27 Véase Ib. P. 221.

28 Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, conglobar significa “[u]nir, juntar cosas o partes, de modo que formen un conjunto o montón”. Consúltase: <https://dle.rae.es/conglobar>

29 Tesis: P. CLVIII/2000, con número de registro 191089 y rubro “PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.”

Evitar una usurpación de facultades al Legislativo y Ejecutivo. El sistema de división de poderes previsto en el texto constitucional no es de carácter rígido sino flexible; es decir, “admite excepciones expresamente consignadas en la Carta Magna, mediante las cuales se permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder”.³⁰

Por tanto, no existe fundamento constitucional que prohíba que el Poder Judicial ejerza facultades materialmente legislativas o ejecutivas.

Evitar que los bienes del Estado se destinen a fines distintos a los públicos que éste tiene a su cargo. Conforme al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de la Federación deben administrarse de manera que satisfagan los objetivos a los que están destinados:

“Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*
(...)”

Esto significa que por mandato constitucional los bienes del Estado deben destinarse a satisfacer las finalidades públicas que éste tiene a su cargo que son “las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos”.³¹

Ahora cabe preguntarse si mediante el pago de obligaciones líquidas derivadas de una resolución judicial dictada en un procedimiento en el que el Estado se sitúa en un plano de coordinación, se satisfacen las finalidades públicas que éste tiene a su cargo.

Tal y como lo señala Luis Ángel Ballesteros Moffa citando a Martín Bassols Coma, “el fenómeno de la inexecución o retraso en la ejecución no sólo perjudica a los particulares afectados, sino que también perjudica financieramente a los intereses públicos –al tener que abonar cuantiosos intereses de demora– y constituye un atentado al principio de eficiencia y economía del gasto público (art. 31 de la Constitución) y al principio de buena administración (...)”.³²

Además, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la Constitución reconoce el pago de la indemnización como una cuestión inherente a la prestación de los servicios públicos que el Estado tiene a su cargo.

30 Tesis con número de registro 237686 y rubro “*DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE*”.

31 Jurisprudencia con número de registro 388026 y rubro “*GASTO PUBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL*”.

32 Ballesteros L. Op cit. P. 216.

El jurista mexicano Álvaro Castro Estrada sostiene que, dado que la colectividad se beneficia de la actividad administrativa del Estado, es la misma colectividad quien debe contribuir a la reparación de los daños que cause dicha actividad.³³

Sobre la misma línea, la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en el DOF el 14 de junio de 2002, retoma las ideas de Álvaro Castro Estrada en su obra “Responsabilidad Patrimonial del Estado”,³⁴ y reconoce que no se busca convertir el patrimonio público en una especie de “aseguradora universal”, ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas; sino que implementa un mecanismo de distribución de las cargas públicas.³⁵

Es decir, el propio texto constitucional reconoce que mediante el pago de las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad en la que incurre el Estado con motivos de su actuación lícita o ilícita, sea en la prestación de servicios públicos o en la satisfacción de necesidades colectivas o sociales, se satisfacen las finalidades públicas que el Estado tiene a su cargo.

Esto tiene absoluta lógica pues lo contrario implicaría concluir que, por una parte, la prestación de servicios o la satisfacción de necesidades colectivas o sociales como tal, son actividades con finalidades públicas; pero que todos los actos realizados para lograr dicha prestación o satisfacción no tienen finalidades públicas.

Bajo análogas consideraciones, el pago de obligaciones líquidas derivadas de resoluciones judiciales dictadas en los procedimientos en los que el Estado se sitúa en un plano de coordinación satisface las finalidades públicas que éste tiene a su cargo.

Aún más, si este argumento se lleva a sus últimas consecuencias, se cae en el absurdo de decir que el Estado tiene prohibido destinar sus bienes para cumplir –incluso voluntariamente– las sentencias dictadas en su contra.

Por tanto, la medida legislativa no es apta para evitar que los bienes del Estado se destinen a fines distintos a los públicos que éste tiene a su cargo.

3.5. Necesidad

Derivado del examen de idoneidad, tenemos que la medida supera el tamiz de idoneidad únicamente en relación con la finalidad constitucional de evitar que existan gastos no previstos en el presupuesto ni en una ley posterior, derivada del artículo 126 constitucional.

33 Castro A. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1997. P. 301.

34 “Tal iniciativa, sin citar ninguna fuente doctrinal, se fundamenta primordialmente en las tesis defendidas por el Jurista Avaro Castro Estrada en su obra *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, editorial Porrúa, primera edición, 1997, y la propuesta de los legisladores de adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de nuestra Ley Suprema, es exactamente la misma que hace el prenombrado jurista.”

35 EXPOSICION DE MOTIVOS. CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS. EXPOSICION DE MOTTIVOS. México, D.F., a 22 de abril de 1999. INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI).

El siguiente paso es analizar si existen medidas alternativas que, siendo igualmente idóneas para alcanzar dicha finalidad constitucional, sean menos lesivas al derecho fundamental de acceso a la justicia e igualdad.

En efecto, existen medidas alternativas para evitar que existan gastos no previstos en el presupuesto ni en ley posterior y que también se pueda lograr el cumplimiento forzoso de sentencias dictadas en contra de las instituciones servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación.

En primer lugar, la medida es sobre inclusiva puesto que se refiere a todo tipo de bienes y, por el contrario, el artículo 126 constitucional únicamente se refiere a dinero.

Por tanto, una medida alternativa sería limitar la prohibición general de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo únicamente para el dinero público de la Federación. En este escenario el privilegio no se establece en razón del sujeto sino del objeto.

Y, aun más, en el caso del dinero público de la Federación, ordenar que se establezcan partidas presupuestales específicas destinadas exclusivamente al cumplimiento forzoso de sentencias dictadas en contra de las instituciones servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación.

Dicha medida no es ajena al ordenamiento jurídico mexicano. La propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 47, establece que los órganos de poder que ejerzan gasto público deben cubrir las obligaciones derivadas de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente con cargo a sus respectivos presupuestos.³⁶ En ese sentido, los ejecutores del gasto deben prever dichos egresos en sus proyectos de presupuesto de egresos. En congruencia con lo anterior, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, impone a los entes públicos federales la obligación de prever partidas presupuestales por concepto de responsabilidad patrimonial.³⁷

Además, en el caso en que los recursos monetarios presupuestados para dichos fines no sean suficientes, la propia ley debe prever mecanismos para que las autoridades

36 Artículo 47.- Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente. (...)

37 Artículo 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos. Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

se alleguen de los recursos necesarios. Actualmente existe la posibilidad de realizar adecuaciones presupuestarias, en los términos del artículo 57 y siguientes de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el mismo sentido, el Pleno de la SCJN estableció que “aunque las diversas autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector pueden solicitar al órgano legislativo competente (...) la ampliación del presupuesto respectivo, también tienen la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado”.³⁸

La medida legislativa vigente impide de manera genérica que se dicte mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de los bienes de la Federación; en cambio, la medida alternativa propuesta limita dicha prohibición al dinero público de la Federación que no se encuentre afecto al cumplimiento de sentencias conforme al Presupuesto de Egresos o leyes posteriores, permitiéndose la ejecución de todos los demás bienes de la Federación sin dejar de considerar las limitantes particulares establecidas en razón del objeto por el propio CFPC (artículo 434 CFPC).

Por tanto, toda vez que existen medidas alternativas que siendo igualmente idóneas para cumplir la finalidad constitucional resultan menos restrictivas a los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad procesal, es inconstitucional la medida prevista en el artículo 4º del CFPC y 13 de la LGBN.

Dado que ya quedó demostrada la inconstitucionalidad de la medida, se torna innecesaria la evaluación de su proporcionalidad.

No obstante, cabe subrayar que la medida tampoco supera el examen de proporcionalidad pues, por un lado, los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad procesal, se restringen de forma absoluta ya que la ejecutorias se tornan inoperantes para los justiciables; y, por otro el lado, la realización de la finalidad constitucional en análisis es mínima dado que en la mayoría de los casos la ejecución podría despacharse sobre bienes distintos al dinero.

4. ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

Mediante reforma constitucional publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013, se crearon los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía. Asimismo,

38 Tesis P./J. 5/2011, con número de registro 162469 y rubro “*SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN.*”

PEMEX y CFE pasaron de ser a organismos descentralizados a ser empresas productivas del Estado.

La prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo analizada se establece respecto de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos reguladores coordinados en materia energética son dependencias de la administración pública federal centralizada.³⁹ Por tanto, se ubican dentro de la prohibición establecida en los artículos 4º del CFPC y 13 de la LGBN, cuya inconstitucionalidad se puso de manifiesto a lo largo del presente análisis.

No sucede lo mismo con las empresas productivas del Estado; conforme al criterio de la Segunda Sala de la SCJN, dichas entidades forman parte de la administración pública paraestatal.

Asimismo, la Segunda Sala estableció que las empresas productivas del Estado tienen un régimen jurídico distinto a la lógica tradicional de controles y jerarquía administrativa, en virtud del cual, en lo no previsto por su ley, reglamento y disposiciones, aplica el derecho civil y mercantil. Esto, con la finalidad de que puedan competir con flexibilidad y autonomía en las industrias que se les encomiendan.

El referido criterio de la Segunda Sala es del tenor siguiente:

“EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO. SU NATURALEZA. El régimen transitorio de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013, ordenó la transformación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado. De los preceptos reformados y los objetivos perseguidos se advierte que dichos entes son empresas públicas de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con el mandato constitucional de crear valor económico a fin de incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Por otro lado, y como el artículo 90 constitucional señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, se concluye que *las empresas productivas del Estado son una nueva categoría de entidades paraestatales con un régimen jurídico especial y diferenciado, alejado de la tradicional lógica de controles y jerarquía administrativa, basado en principios de gobierno corporativo. Por ello y a pesar de que el fundamento de su creación son normas de derecho público, su operación se rige, en lo no previsto por su ley, reglamento y disposiciones que de*

39 Artículo 20.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

*éstos emanen, por el derecho civil y mercantil. Con este régimen diferenciado se pretende que las empresas productivas del Estado puedan competir con flexibilidad y autonomía en las industrias que se les encomiendan y así cumplir con su mandato constitucional.*⁴⁰

En esas condiciones y atendiendo al principio pro persona,⁴¹ las empresas productivas del estado no tienen el carácter de instituciones, servicios ni dependencias de la Administración Pública de la Federación, por lo que no les aplica la prohibición general de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en su contra.^{42,43}

Sin embargo, las leyes reglamentarias de dichas empresas productivas del Estado establecen la inembargabilidad de los bienes inmuebles que les correspondan a ellas y a sus empresas subsidiarias, de conformidad con la LGBN:

Ley de Petróleos Mexicanos

“Artículo 88.- Los bienes inmuebles de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias estarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación conforme a las disposiciones que para tal figura jurídica establecen la Ley General de Bienes Nacionales y esta Ley. (...)”

40 Tesis 2a. LXXX/2018 (10a.), con número de registro 2017897.

41 El principio pro persona mandata interpretar las normas que impongan limitaciones a los derechos humanos de la manera más restrictiva posible. Dado que la prohibición de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo limita los derechos humanos de acceso a la justicia e igualdad, deben interpretarse de manera restringida, sin incluir más sujetos que los expresamente previstos en la prohibición.

42 Recientemente, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 216/2017 de su índice, determinó –a nuestro parecer de manera equivocada– que todos los bienes de Petróleos Mexicanos, incluidas sus cuentas bancarias, “*están sujetos al régimen de dominio público de la Federación y son inembargables, en términos de lo dispuesto por el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, numerales 1o. y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 3, fracciones III y IV, 7, fracción XX y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales*”.

Véase la tesis aislada XIII.I.T.A.13 L (10a.), con número de registro 2015963, de rubro “*EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS PROPIEDAD DE PETRÓLEOS MEXICANOS, DECRETADO Y TRABADO EN EJECUCIÓN DE LAUDO. CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, DENTRO DE DICHA ETAPA, QUE HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS INDIRECTO, EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE AMPARO*”.

43 En la propia exposición de motivos de la Ley de Petróleos Mexicanos se reconoce que la inembargabilidad sólo se reconoce respecto de los bienes inmuebles: “*Así, se establece que los actos relativos a la disposición, uso y disfrute de los bienes de Petróleos Mexicanos y sus empresas subsidiarias se regirán por la legislación común, por lo que no será aplicable la Ley General de Bienes Nacionales. El matiz que se hace respecto a lo señalado en el párrafo anterior, radica en que únicamente los bienes inmuebles de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias seguirán sujetos al régimen de dominio público (inalienables, imprescriptibles e inembargables)*”.

Véase Exposición de Motivos de la Ley de Petróleos Mexicanos, recuperada el 13 de febrero de 202 en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=pwUhdN-vCSySjs8D73SRJEG4qjaENfAnRK+1FFPXDPkd9lMMVsk3OhGo1Ers+r4q/4wygVkDfNCs2vXYC-Twsa0A==>

Ley de la Comisión Federal de Electricidad

“Artículo 90.- Los bienes inmuebles de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas productivas subsidiarias estarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación conforme a las disposiciones que para tal figura jurídica establecen la Ley General de Bienes Nacionales y esta Ley. (...)”

Conforme a lo expuesto al analizar la constitucionalidad de la prohibición general de dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo, los artículos 88 y 90 transcritos son inconstitucionales en virtud de que no existe razón de orden constitucional que justifique la inembargabilidad de los bienes inmuebles de dichas empresas.

5. CONCLUSIONES

- El artículo 4º del CFPC y 13 de la LGBN establecen una prohibición en razón del sujeto para dictar mandamiento de ejecución o providencia de embargo en contra de los bienes de las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal.
- La SCJN ha establecido que dicha prohibición sitúa a las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal en un plano de superioridad frente al particular que lo legitima para acudir al amparo en caso de que no exista cumplimiento voluntario de una sentencia.
- Recientemente, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo en el Séptimo Circuito determinó que la Ley de Bienes del Estado de Veracruz, al establecer la inembargabilidad de los bienes propiedad del Estado, no viola el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, porque establece una salvedad a dicho privilegio: los bienes “propios o privados” del Estado sí son embargables. *A contrario sensu*, si no existe una salvedad análoga en la legislación federal, ésta resulta violatoria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.
- La prohibición referida impide que las resoluciones judiciales se ejecuten de manera forzosa. Asimismo, constituye una excepción a la igualdad que debe existir entre las partes en los procedimientos jurisdiccionales. Por tanto, incide en forma restrictiva en los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad procesal.
- La prohibición persigue una finalidad constitucionalmente válida: evitar que existan pagos no comprendidos en el presupuesto ni en ley posterior, en los términos del artículo 126 constitucional.
- La prohibición no es necesaria toda vez que existen medidas alternativas que siendo igualmente idóneas para alcanzar la finalidad constitucional mencionada, son menos restrictivas a los derechos humanos de acceso a la justicia en su vertiente de ejecución de sentencias e igualdad procesal. Por ejemplo, limitar la

prohibición al dinero público y establecer la obligación de presupuestar partidas especialmente destinadas al cumplimiento forzoso de sentencias.

- La prohibición incluye todos los bienes de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía debido a que tienen la naturaleza de entidades de la administración pública federal; misma que resulta inconstitucional.
- La prohibición no incluye todos los bienes de PEMEX y de CFE puesto que no tienen la naturaleza de instituciones, servicios ni dependencias de la administración pública federal; sin embargo, sus leyes especiales establecen la inembargabilidad de los bienes inmuebles que les corresponden, la cual resulta inconstitucional debido a que no existe ninguna norma ni principio constitucional que la justifique.

6. BIBLIOGRAFÍA

Arteaga E. Derecho constitucional. 4ª edición. México. Oxford. P.48.

Ballesteros L. La Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Privilegio de Inembargabilidad de los Bienes y Derechos Públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio). Recuperado en: [file:///D:/Downloads/1999_148_195%20\(5\).pdf](file:///D:/Downloads/1999_148_195%20(5).pdf).

Castro A. Responsabilidad Patrimonial del Estado. 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1997. P. 301.

Del Refugio, M. “Los nuevos comienzos en la historia del Derecho en México (1810-1917)”. En A. Mayer. México en tres momentos: 1810-1910-2010. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. P. 180.

Kelsen H. La garantía jurisdiccional de la Constitución (justicia constitucional). Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/31/tc.pdf>

Martínez R. Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos. 3ª edición. México. Oxford University Press. 2000. P. 32-33.

