

PUNTOS CRÍTICOS EN LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Miguel de Jesús ALVARADO ESQUIVEL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo*. III. *Primer punto crítico: la ausencia de medios legales de los tribunales de amparo para hacer cumplir sus sentencias*. IV. *Segundo punto crítico: el principio de inembargabilidad de los bienes de los órganos públicos*. V. *Conclusión: necesidad de reformas legales que lleven a la inmediata eliminación de dichos puntos críticos*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Incumplir una sentencia es incumplir la Constitución.

García de ENTERRÍA, E.

Al recibir y agradecer la gentil —aunque inmerecida— invitación del doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor de colaboración en este muy merecido homenaje al profesor Héctor Fix-Zamudio, fueron varios los temas que dentro del derecho procesal Constitucional me vinieron a la mente, aunque sin duda, si algo caracteriza al doctor Fix-Zamudio, en el amplio sentido profesional, es la búsqueda permanente de los instrumentos jurí-

* Doctor en derecho por las universidades de Salamanca, España y por la Universidad Nacional Autónoma de México; juez decimosegundo de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal.

dicos para que los diversos medios de control de la constitucionalidad de normas generales y actos recogidos en nuestra Carta Suprema, conduzcan a la necesaria, pronta y eficaz justicia constitucional para todos los ciudadanos que la demanden legítimamente.

Por ello, ahora que caigo en cuenta —y todos los lectores lo admitirán también—, han sido múltiples las publicaciones, conferencias y seminarios que desde su incansable actividad ha impulsado el doctor Fix en torno precisamente a la justicia constitucional; por este principal motivo y, sobre todo, en defensa de los valores que don Héctor me ha inculcado al leer sus interesantes publicaciones, asistir a esas conferencias y seminarios, he decidido sumarme modestamente a este sentido homenaje con las siguientes reflexiones y propuestas en torno al reconocimiento de dos puntos críticos u obstáculos que, a mi juicio, se presentan en la ejecución de las sentencias dictadas en el juicio de garantías: *a)* la carencia absoluta de medios de que adolecen los tribunales de amparo, principalmente los jueces de Distrito, para obligar a las autoridades responsables a cumplir, oportuna y cabalmente, con las ejecutorias de amparo y, *b)* el principio de inembargabilidad de los bienes de los órganos públicos que, como intentaré justificar, constituye hoy en día un privilegio anacrónico y carente de sentido.¹

Además, el terreno de la ejecución de las sentencias de amparo es siempre apasionante porque implica, sin duda alguna, el cierre imprescindible del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, a una justicia constitucional pronta y completa, reconocido —con carácter de garantía individual— en el artículo 17 de la Constitución federal, pues el derecho de acceso a los tribunales se convertiría en una mera declaración retórica

¹ Aquí debo aclarar de inmediato que los dos obstáculos recién mencionados no son los únicos puntos críticos que en la práctica judicial se presentan al momento de intentar ejecutar una sentencia de amparo; por ejemplo, el principio de legalidad presupuestaria, recogido en el artículo 126 constitucional, sorpresivamente ya es una más de las múltiples armas con las que cuentan las autoridades responsables para buscar “librarse” del cumplimiento de las sentencias de amparo de condena pecuniaria (para un estudio crítico de este principio puede consultarse mi trabajo “Un extraño ataque a las ejecutorias de amparo: la insuficiencia presupuestaria de las autoridades administrativas”, *Derecho presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006, pp. 185 y ss.). Sin embargo, los dos obstáculos objeto de esta honrosa colaboración, *casi sin darnos cuenta jueces y abogados*, requieren de un análisis más amplio y meditado que valore su justificación o no, ya que, desde ahora lo digo, suponen a mi juicio una limitación adicional a la potestad judicial que priva de eficacia a las ejecutorias de amparo y, por tanto, debilitan la configuración del anhelado Estado social y democrático de derecho.

si el ordenamiento jurídico no articula medios eficaces y elimina o atenua privilegios actualmente insostenibles que garanticen la plena y puntual ejecución de los pronunciamientos, firmes de todo recurso, de los tribunales de amparo.

A esos medios y privilegios me referiré a continuación, esperando estar a la altura de esta publicación y especialmente al objetivo que siempre ha perseguido el doctor Héctor Fix-Zamudio que, como ya lo señalé, no es otro que acercar la justicia constitucional a la ciudadanía.

II. PUNTOS CRÍTICOS EN LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Desde el punto de vista del Estado de derecho, es esencial que la administración observe una conducta de ejemplar cumplimiento, sin demoras injustificadas, de las sentencias dictadas por los tribunales de justicia, y, en especial, cuando afectan a derechos fundamentales.

Informe de 1984 del Defensor del Pueblo español a las Cortes Generales

Como hemos dicho, la ejecución de las sentencias de amparo integra el contenido mínimo del derecho a una justicia pronta y completa establecido en el artículo 17 de la Constitución federal y, por ello, se configura como un auténtico derecho fundamental.

El artículo referido prescribe, en la parte conducente, lo siguiente:

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.

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.²

² El énfasis es nuestro.

Asimismo, la ejecución de las sentencias de amparo constituye una función legalmente atribuida a los órganos judiciales correspondientes, tal y como lo establece el artículo 105 de la Ley de Amparo que, en la parte que me interesa, establece lo siguiente:

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, *el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito*, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo *requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia*; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

*Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.*³

A primera vista, pues, parecería que la ejecución de las sentencias de amparo cuentan con las disposiciones legales suficientes para su pleno e inmediato cumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Sin embargo, como ha dicho Eduardo García de Enterría, la inexecución de sentencias es una situación social visible y escandalosa. Agrega que no se trata de actitudes aisladas, sino de una actitud normal y corriente de la Administración, tranquilamente parapetada en lagunas legales y privilegios tradicionales desde los cuales actúa habitualmente, incluso con buena conciencia.⁴

³ El énfasis es nuestro.

⁴ García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 148 y 156.

Frente a este aparente conflicto, el *iter* lógico de este estudio me obliga a cuestionar si estamos frente a un derecho fundamental de carácter absoluto —en cuyo caso cualquier conflicto con otro derecho o interés se resuelve, fatalmente, a favor de la ejecución de las sentencias de amparo— o, por el contrario, sólo es un derecho relativo y, por ello, susceptible de ser modulado, en atención a los intereses en conflicto. De este modo, se trata de determinar si existe alguna norma jurídica o institución que constituya un límite legítimo al derecho a la ejecución de las sentencias protectoras de garantías.

A mi juicio, la inejecución de las sentencias de amparo en nuestro país es, sin temor a exagerar, un problema de notoria gravedad. Como ya adelanté, la culpa de ello es, por un lado, la falta de instrumentos o medios eficaces de los tribunales de garantías para obligar a las autoridades responsables a cumplir con las sentencias de amparo y, por el otro, el principio de la inembargabilidad de los bienes de los órganos públicos.⁵

Expuesto así el problema, y reconociendo que el derecho a la ejecución de las sentencias de amparo es, en principio, relativo, aunque debe ser estricto y de ineludible e inmediato cumplimiento, es el momento de analizar cuál es el verdadero contenido y alcance de dichos puntos críticos y hasta qué grado son sostenibles, intentando fijar sus límites concretos en los casos en que sea necesario o abogando por su reforma o derogación cuando se justifique que constituyen auténticos obstáculos perniciosos para la eficaz ejecución de las sentencias de amparo.

III. PRIMER PUNTO CRÍTICO: LA AUSENCIA DE MEDIOS LEGALES DE LOS TRIBUNALES DE AMPARO PARA HACER CUMPLIR SUS SENTENCIAS

La falta de medios eficaces ha creado un estado en el administrado, compuesto en dosis similares, de desaliento y desconfianza.

A. CIURANA

⁵ En realidad, el cumplimiento de las sentencias de amparo se ha ido complicando paulatina y desafortunadamente para los justiciables, y ello no sólo por los puntos críticos mencionados, sino también por otras figuras como la caducidad de su procedimiento y la falta de medidas de apremio como el arresto administrativo, entre otros muchos más que por cuestión de espacio dejo su estudio para otra ocasión.

Según hemos visto, los artículos 17 de la Constitución Federal y 105 de la ley de la materia, hacen a los tribunales de amparo titulares exclusivos del poder de ejecución y como últimos responsables, en definitiva, de que las sentencias lleguen a cumplirse en todos sus extremos.

Es decir, la posición de los tribunales de amparo en el sistema de ejecución de las sentencias protectoras de garantías ha de estar intensamente modelado por la incidencia de su configuración como garantes y tutores últimos de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, si es a los tribunales de amparo a quienes corresponde en exclusiva la ejecución de sus sentencias y a quienes compete otorgar la tutela efectiva del derecho a la ejecución de lo resuelto, es preciso que el ordenamiento jurídico los dote de poderes, medios o instrumentos suficientes y eficaces para que asuman, con todas sus consecuencias, la responsabilidad que por la Constitución Federal tienen asignada.

Lo anterior se da por hecho si recordamos de nuevo el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, que dice:

*“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”.*⁶

No obstante las buenas intenciones del Constituyente, la realidad es otra. En efecto, aunque suene aventurado, el ordenamiento jurídico no pone en manos de los tribunales de amparo *ningún* medio o instrumento efectivo para satisfacer el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias de amparo.

Así es, basta una simple lectura del artículo 105 de la Ley de Amparo, para descubrir que únicamente se encuentran *cargas* a los tribunales de amparo para “requerir”, respetando eso sí, el principio jerárquico, a las autoridades responsables para que cumplan las ejecutorias de amparo, sin que en dicho dispositivo se dote a estos tribunales de instrumentos o armas para vencer la recurrente contumacia de las citadas autoridades a cumplir con las sentencias protectoras de garantías, sobre todo cuando, al final del tortuoso procedimiento de ejecución, se traducen en el pago de una determinada cantidad de dinero (devoluciones de impuestos, indemnizaciones por expropiaciones inconstitucionales, entre otros muchos casos).

En mi opinión, lo que la ejecución de las sentencias de amparo requiere son actuaciones efectivas y no un excesivo procedimentalismo en que

⁶ El énfasis es nuestro.

incurren, sin remedio, los tribunales de amparo que, casi en todos los casos, parecen limitarse a ser intermediarios de un simple envío y recepción de oficios con las autoridades responsables (oficio de requerimiento del tribunal de amparo-oficio de las responsables informando que la ejecutoria de amparo está en “vías” de cumplimiento... oficio de..., oficio de...). Ante esta práctica cotidiana, como es lógico suponer y comprobar, los expedientes en la etapa de cumplimiento en los tribunales engordan como ballenas sin provecho alguno para los impacientes quejosos demandantes de la justicia constitucional.

Por ello, considero que antes de declarar la responsabilidad de un órgano jurisdiccional por la vulneración del derecho a la ejecución de las sentencias, habrá que comprobar con qué medios cuenta y, si en el caso concreto, resultan o no aplicables. Ahora, si no existen tales medios o éstos son insuficientes, resultaría contrario al más mínimo principio de justicia, hacer responsable al órgano jurisdiccional por tal inexecución. En estos casos, sin lugar a dudas, la responsabilidad —por simple omisión— habrá que atribuirle al legislador.

Efectivamente, el Constituyente no puede ser más categórico al establecer en el artículo 17 constitucional, a favor de los tribunales, que “*Las leyes federales... establecerán los medios necesarios para... la plena ejecución de sus resoluciones*”.⁷

De este modo, al no preverse en ley mecanismos, intimidatorios o coactivos, para lograr la eficacia de las sentencias de garantías, el cumplimiento voluntario y oportuno de éstas no se verifica casi en ningún caso. Esta situación supone el reconocimiento —fuera ya de época en mi opinión— de la existencia de una esfera de auto tutela administrativa que se opone a la total judicialización de la ejecución de las sentencias de amparo, pues si efectivamente el cumplimiento de la sentencia sólo puede llevarse a efecto por la propia Administración condenada, se deja al administrado huérfano de medidas judiciales y, consecuentemente, en la más absoluta indefensión, cuando, como es fácil acreditar, el cumplimiento voluntario no se produce.⁸

Así, pues, la premisa de la que parto —si los tribunales de amparo son los únicos que tienen potestad para ejecutar, en ellos recaerá la responsa-

⁷ El énfasis es nuestro.

⁸ “Un juez que ni siquiera puede constreñir a la administración a ejecutar su sentencia no es un juez”, es lo que dice con mucha razón M. Hauriou en su *Obra escogida*, Madrid, Santamaría y S. Muñoz Machado-IEA, 1976, p. 56.

bilidad por inejecución de la sentencia—, tiene que ser matizada dado que los motivos que pueden conducir a que una sentencia protectora de garantías no se haga efectiva responde a criterios de distinta naturaleza.

En efecto, la inejecución de la sentencia de amparo puede deberse a que el haz de facultades legales atribuidas a los tribunales, sea inexistente —como en el caso—, o insuficiente. En el supuesto en particular, la inejecución no generará la responsabilidad de los órganos jurisdiccionales, sino del legislador que, como en el supuesto de la Ley de Amparo, no ha dotado —por olvido o desinterés— a los tribunales con alguna de las medidas ejecutivas necesarias para que puedan desempeñar, plena y eficazmente, la función jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado.

De cualquier forma, aunque desde el punto de vista constitucional sea admisible excepcionalmente la regulación de reducidos límites al derecho a la ejecución de sentencias de amparo por cuanto que este derecho no es, como he dicho, un derecho absoluto, estos límites —como en verdad ocurre— nunca podrán llegar a dejar vacío de contenido el derecho constitucional a la ejecución de esas sentencias, de forma que se impida a los tribunales la adopción de cualquier medida ejecutiva.

Ahora, si el reconocimiento de privilegios a las autoridades responsables hace inaplicables las medidas ejecutivas reconocidas por el ordenamiento jurídico, la responsabilidad por la vulneración del derecho a la ejecución de la sentencia será, de nuevo, del legislador.

Por otro lado, también puede suceder que el ordenamiento legal sea difuso y que pudiendo ser interpretado de otra forma —conforme a la Constitución— sea interpretado a favor del sujeto titular de dichos privilegios. Sólo en estos casos, entonces sí, podemos predicar la responsabilidad de los órganos judiciales por producir interpretaciones nocivas que frenen o dificulten el inmediato y completo cumplimiento de las sentencias de amparo, o bien, por no adoptar todas las medidas que tienen a su disposición para garantizar la efectividad del fallo constitucional.

Sin embargo, reitero que en el caso de la Ley de Amparo, el legislador federal ha incumplido, a mi juicio, el mandato impuesto por el Constituyente en el artículo 17 de la norma suprema, ya que la ejecución por los propios tribunales de garantías a través de sus exclusivos medios es un bonito “brindis al sol” sin posibilidad de éxito, simplemente porque *dichos tribunales carecen, por completo, de esos medios para hacer efectivos sus pronunciamientos.*

Ante este lamentable panorama, lo que hace falta es muy sencillo: poner en manos de los tribunales de amparo medios o instrumentos legales dirigidos a garantizar la efectividad de sus resoluciones judiciales firmes.

¿Es mucho pedir?

Por ejemplo, en este intento de instaurar un sistema que garantice una tutela eficaz, si transcurrido el periodo de cumplimiento voluntario —veinticuatro horas si el acto a cumplir lo permite— éste no se ha verificado, debe preverse legalmente que el tribunal de amparo pueda proceder a la adopción de medidas compulsivas dirigidas a persuadir inmediatamente a las autoridades responsables de su actitud incumplidora.

Con carácter general, las medidas que van destinadas a forzar la voluntad de la autoridad responsable —oída, vencida y condenada al cumplimiento—, para que, por los canales administrativos correspondientes, proceda al cumplimiento, pueden clasificarse en preventivas o coercitivas.

Dentro de las medidas coercitivas puedo volver a hacer otra clasificación que distinguiría las personales o corporales, que son aquellas que amenazan al deudor-ejecutado, en el caso al servidor público que encarna a la autoridad responsable, con la pérdida de su libertad personal; de las *patrimoniales*, en las que la intimación se realiza directamente sobre el peculio de ese servidor público.

En esta última clase de medidas coercitivas se encuentran incluidos diversos mecanismos, como la imposición de multas.

Efectivamente, las multas coercitivas son obligaciones pecuniarias de naturaleza compulsiva que persiguen el voluntario cumplimiento de lo ordenado en la sentencia o en un acuerdo judicial determinado. Se trata de medidas coercitivas de carácter económico o patrimonial, que pueden ser impuestas por el órgano jurisdiccional para conseguir el cumplimiento de sus resoluciones, normalmente sentencias de condena.

De este modo, si definimos la multa coercitiva como la amenaza, apercibimiento o constricción de contenido económico que, adoptada por los órganos jurisdiccionales, va dirigida a conseguir que la autoridad responsable proceda al cumplimiento de la obligación contenida en la sentencia y cuya cuantía se ingresaría en el Tesoro Público, debo concluir que nos encontramos, con medidas cuya finalidad última es la disuasión de esa autoridad, pudiendo afirmar, por esta razón, que tiene también una naturaleza disuasoria.⁹

⁹ Para un estudio más amplio de las multas coercitivas, puede consultarse a López Gil, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la administración*, Navarra, Aranzadi, 2004, pp. 247 y ss.

Derivado de lo anterior, me declaro partidario de reformar la ley de la materia para establecer en favor de los tribunales de amparo, como un medio o instrumento para obligar a las autoridades responsables a acatar plena y oportunamente la sentencia de garantías, la posibilidad de imponer, una vez notificado el requerimiento de cumplimiento y vencido el plazo legal para cumplir con la ejecutoria de amparo, sin que tal requerimiento sea atendido o justificado suficientemente, una multa coercitiva *por cada día* que dure ese incumplimiento, ya que tales sanciones disfrutaban de una naturaleza disuasoria en la medida en la que persiguen imponer un castigo al servidor público negligente por el incumplimiento del pronunciamiento constitucional. Su importe podría ir de \$1,000.00 a \$25,000.00 y, caso a caso, se fijaría en un acuerdo debidamente fundado y motivado, según el prudente arbitrio judicial del tribunal de amparo.

Desde luego, la individualización de la responsabilidad por no acatar una ejecutoria de amparo recaería directamente sobre el funcionario competente para el cumplimiento y, en donde más le duele, o sea, sobre su bolsillo, lo que garantizaría una mayor efectividad de la misma ejecutoria en la medida en la que puede hacerse efectiva, previo oficio a la administración tributaria correspondiente, de forma inmediata a través del procedimiento administrativo de ejecución que regula el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, no sólo cabe la imposición de las multas coercitivas al servidor público responsable de la materialización del fallo, sino a todo aquel agente que, aun no estando obligado directamente por la sentencia de amparo, desoiga la petición de colaboración que le dirija el órgano jurisdiccional.

Por ejemplo, si el tribunal de amparo requiere el cumplimiento de la sentencia constitucional al inferior o superior jerárquico y éstos, sin más, asumen la cómoda actitud de no cumplir ni informar siquiera, dentro del plazo legal, al tribunal las razones —justificadas o no— de ese incumplimiento. En este supuesto, la hipótesis generadora de la multa se actualizó de inmediato, pues la autoridad responsable asumió una actitud que, precisamente a sabiendas de que no pasa nada, conllevan al desacato, consciente y despreocupado, del fallo constitucional. Al no haber infracción legal alguna, pues tampoco hay sanción para nadie y el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ¡bien gracias!

En suma, con la finalidad de dar efectividad a las ejecutorias dictadas en el juicio de garantías, y ante la actitud de la autoridad responsable re-

nente al cumplimiento de lo sentenciado de colocarse en una posición de obstaculización a la acción de los tribunales de amparo, mi propuesta se reduce a establecer un instrumento o arma para los tribunales de amparo, consistente en una medida conminatoria y apremio pecuniario, es decir, en una *multa* coercitiva por cada día que el requerimiento respectivo no sea atendido justificadamente por la propia autoridad responsable, intentando así evitar que ésta pueda desobedecer impunemente las órdenes de un tribunal constitucional.

IV. SEGUNDO PUNTO CRÍTICO: EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS

De poco serviría reconocer y proclamar la universal sumisión de los actos de los entes públicos a los instrumentos de fiscalización jurisdiccional, si luego cuentan aquéllos con las suficientes vías de escape para eludir el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales que les reclaman.

A. RUIZ OJEDA

A mi juicio, otro de los puntos críticos u obstáculos que tienen las sentencias de amparo para ser cumplidas por las autoridades responsables, es el principio de inembargabilidad de los bienes de éstas, previsto en el primer párrafo del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Dicho dispositivo legal, dispone lo siguiente:

*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.*¹⁰

¹⁰ El énfasis es nuestro.

Este punto crítico u obstáculo es en verdad uno de los privilegios que con mayor vigor han lesionado la efectividad de la obligación constitucional de las autoridades responsables de cumplir con las ejecutorias de amparo, ya que, en resumidas cuentas, supone la imposibilidad absoluta de proceder ejecutivamente contra los bienes públicos. Por tanto, en principio, ningún órgano judicial puede desplegar facultades ejecutivas contra los patrimonios administrativos.

El llamado *privilegium fisci* nació como una limitación de las facultades ejecutivas de los tribunales ordinarios contra la Administración Pública, dado que eran éstos los que en el momento de la aparición del privilegio, a mediados del siglo XIX, conocían de la mayor parte de los asuntos contenciosos. Posteriormente, se extendió al resto de jurisdicciones y en la actualidad puede decirse que opera en todas ellas.¹¹

Los argumentos que se han manejado con el fin de dar una explicación y fundamentar la existencia y la pervivencia de este exorbitante privilegio, han sido tres: la separación de poderes, el principio de legalidad presupuestaria y el principio de continuidad de los servicios públicos.

Sin embargo, a mi entender, ninguno de tales principios puede ser mantenido, tal cual, en la actualidad.

En efecto, el principio de división de poderes no lo justifica desde el momento en que, como ya se dijo, la ejecución de las sentencias de amparo corresponde en exclusiva a los órganos del Poder Judicial Federal, de ahí que la existencia de tal privilegio a favor de la Administración Pública, desvincula y subordina a ésta al Poder Judicial de la Federación. O, al menos, se produce una injerencia entre poderes inadmisibles en todos los casos.

Respecto al principio de legalidad presupuestaria, cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha ocupado de

¹¹ Martínez Giner, L. A., asegura que una breve referencia histórica nos lleva a encontrar los orígenes del privilegio de inembargabilidad en España, en particular, en la Real Orden de fecha 28 de febrero de 1884 que limitó el efecto de las sentencias condenatorias de las administraciones al reconocimiento del crédito sin que pudiera procederse a su ejecución, en su amplio estudio, *La hacienda pública deudora. Un análisis de derecho financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002, p. 337. Con el paso del tiempo este privilegio se extendió por muchas naciones y a México llegó hasta encontrarse en el Código Federal de Procedimientos Civiles publicado en 1943, en la norma arriba transcrita.

restarle fuerza frente al principio de justicia pronta y completa contenido en el artículo 17 constitucional.¹²

Finalmente, se ha alegado, como tercer argumento en defensa de la prerrogativa de la inembargabilidad, que el hecho de que los bienes de la administración pública —federal, estatal o municipal— pueden estar afectos al cumplimiento de un servicio público determina que deban gozar de un régimen especial de protección, pues de otra manera se atentaría contra la continuidad de tales servicios en perjuicio de la colectividad.

Ante este inocente argumento, de inmediato habrá que preguntar qué tipo de bienes tienen los órganos públicos y cuál es su régimen jurídico particular, sin presuponer, de antemano, que “*todos*” los bienes de la administración gozan de tal privilegio.

Al efecto, el Código Civil Federal dispone en sus artículos 764 a 771, en la parte relativa, que los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares; que son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios; que los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios; que *los bienes de uso común son inalienables* y, finalmente, que *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...*¹³

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales, en lo que interesa, dispone en sus artículos 6o., 13, 59, 84, 85 y 131, que están sujetos *al régimen de dominio público* de la Federación, entre otros bienes, los inmuebles federales que estén *destinados* de hecho o mediante un ordenamiento jurídico *a un servicio público*; que *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

¹² Véase las tesis cuyos rubros dicen: “SENTENCIAS DE AMPARO. EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, NO ESTÁ CONDICIONADO A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE GESTIONE Y OBTENGA LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE”, Y “SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO”, con números de registro en el IUS 187,084 y 187,083, respectivamente.

¹³ El énfasis es nuestro.

definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros; que están destinados a un servicio público, entre otros, los siguientes inmuebles federales: “los recintos permanentes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación; los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación; los destinados al servicio de las dependencias y entidades; los destinados al servicio de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales y, por último, que los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición: enajenación a título oneroso...”.¹⁴

En síntesis, de conformidad con la legislación resumida anteriormente, los bienes de uso común (plazas, calles, playas, etcétera) y los destinados a un servicio público (autopistas, oficinas, patrullas, etcétera), son los únicos bienes inalienables e inembargables, produciéndose así la imposibilidad de realización de los mismos.

La alienabilidad consiste en la idoneidad de un bien para ser objeto de transmisión por cualquier mecanismo, es decir, es la aptitud para ser transmitido eficazmente a un tercero.

Contrariamente, la inalienabilidad sería la forma no idónea de un bien o derecho para ser transmitido. O sea, la imposibilidad jurídica —por declaración expresa de la ley— de disponer o transmitir cualquiera que sea la forma que adopte el acto de disposición.

Por su parte, los *bienes de dominio público* se definen como aquellos que, siendo de la titularidad de una administración, resultan afectados o destinados a una finalidad pública y que, como consecuencia de esta afectación, se hallan sometidos a un régimen especial de utilización y protección con independencia de la Administración a la que esté atribuida su titularidad. En suma, lo que determina que un bien sea de dominio público es la concurrencia de dos elementos igualmente importantes: la afectación a un fin social y la titularidad a cargo de un ente público.

Sin embargo, dentro del derecho administrativo también se destacan los bienes patrimoniales (bienes propios), ya sean del Estado o de cualquier otra administración, que se integran por todos aquellos bienes que no están destinados a la prestación de un servicio público. Sólo cabe, por tanto, definirlos en sentido negativo. Por ejemplo, los bienes del dominio

¹⁴ El énfasis es nuestro.

privado de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, como los museos, galerías, pinturas, esculturas, vehículos de funcionarios públicos, terrenos, inmuebles sin destino público determinado, acciones en empresas de participación mayoritaria del Estado, etcétera.

De este modo, los bienes patrimoniales constituyen una esfera diferente y por ello, a mi juicio, no deben estar sometidos a la inalienabilidad ni a la inembargabilidad propios de los bienes del dominio público. Su régimen jurídico está regulado por lo establecido en su legislación específica o por las normas del derecho privado.

De la misma forma, pienso que los recursos financieros de las administraciones públicas no son bienes del dominio público ni están afectos tampoco a la prestación de un servicio público. Incluyendo, además, a los ahorros por “eficiencia” de las dependencias administrativas, a las economías presupuestales y a los subejercicios en el presupuesto. Estos últimos casos, son dinero fresco y sin destino predeterminado.

En efecto, el dinero, por mucho que pudiera tener un carácter público, no pierde su naturaleza fungible. Esto impide pensar que una determinada suma de dinero esté preordenada —salvo contadas excepciones— a un concreto fin. Máxime si tenemos en cuenta el principio presupuestario de no afectación de los ingresos a los gastos, que significa que los ingresos se destinan a financiar, indistinta y globalmente, todos los gastos que se generen, sin que quepa afirmar que un determinado ingreso está preordenado, *ab initio*, a la realización de un gasto específico. En ese sentido, la condena contenida en una sentencia al pago de una cantidad líquida es, a mi juicio, un nuevo gasto del que debe responderse, de forma indistinta y global, con los ingresos que el ente público correspondiente perciba.

Baste notar, además, los altos niveles que alcanzan hoy los estados de gastos en los presupuestos de egresos de los entes públicos. Crecen y siguen creciendo cada año. Sin embargo, la normalidad es que esos presupuestos nunca se aplican en su totalidad, ya que se dejan de realizar, por diversas causas, un importante porcentaje de las inversiones y disposiciones previstas en ellos. Ello sin desconocer las compensaciones de créditos presupuestarios que aplican entre sí diversas administraciones o el alto grado de discrecionalidad que algunos funcionarios de la administración financiera tienen para cambiar dinero de una partida presupuestal previamente autorizada a otro destino diverso.

De acuerdo con todo lo anterior, es evidente que el privilegio de la inembargabilidad no puede ser extendido a cualquier clase de bienes de

la administración, sino sólo a los bienes de uso común y a los afectos directamente a la prestación de un servicio público.

En cuanto al dinero administrativo, reitero que es perfectamente ejecutable, porque esa ejecución no pone en peligro el funcionamiento de los servicios y funciones públicas de las administraciones, sino, al contrario, se da al dinero público precisamente el destino específico que la ley (concretada en la ejecutoria de amparo) le asigna.¹⁵

V. CONCLUSIÓN: NECESIDAD DE REFORMAS LEGALES QUE LLEVEN A LA INMEDIATA ELIMINACIÓN DE DICHS PUNTOS CRÍTICOS

Los privilegios que protegen a la administración no la sitúan fuera del ordenamiento ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los jueces y tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello.

Sentencia de 13 de abril de 1983
del Tribunal Constitucional español

En los dos últimos apartados, he intentado justificar que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo tienen, entre otros, dos puntos críticos u obstáculos que impiden —uno por omisión y el otro por exceso— que la garantía de justicia pronta y completa contenida en el artículo 17 de la Constitución Federal, se vulnere sin que nadie haga algo para evitarlo, situación que, evidentemente, debilita en mucho, desde su raíz hasta los frutos que de ella se esperan, la justicia constitucional que nuestros tribunales de amparo deben impartir.

Lo sorprendente es que tampoco recordemos la advertencia que García de Enterría nos hizo en el sentido de que “*la administración es siem-*

¹⁵ “El dinero no es un bien de dominio público, dado su carácter de valor económico universal y abstracto y su destino a ser gastado y no atesorado...el dinero no tiene olor, sobre todo no lo tiene en absoluto de inembargabilidad o de nada parecido”, es lo que afirma García de Enterría, en su conocida monografía *Hacia una nueva justicia administrativa*, cit., nota 4, p. 141.

pre un enemigo temible”,¹⁶ lo que debió convencernos para dotar —desde hace mucho tiempo— a nuestros tribunales de garantías de las armas, medios o instrumentos suficientes y efectivos para vencer el cómodo y tradicional desinterés de algunas autoridades responsables de cumplir con las ejecutorias de amparo.

Se nos olvidó, así, algo elemental: que la ausencia de medios de ejecución de los tribunales de amparo, ha sido —es y será—, considerada como una de las principales causas de la ineficacia que sufren hoy las sentencias de garantías.

Por ello, es necesario y urgente reformar la Ley de Amparo para dotar a dichos tribunales del instrumental suficiente para vencer ese desinterés y la enorme cantidad de tácticas dilatorias —algunas hasta ilegales—, de las autoridades responsables para no cumplir con las ejecutorias de amparo.

Al efecto, propongo la implementación de una medida coercitiva, es decir, de una multa, que se aplicaría por cada día en que el requerimiento del tribunal de amparo, no fuera atendido justificadamente por la autoridad responsable. Esta multa se impondría, caso a caso, a través de un acuerdo del tribunal, debidamente fundado y motivado.

Por otra parte, respecto del otro punto crítico que comentamos, o sea, el principio de inembargabilidad de los bienes públicos,¹⁷ no debe admitirse como un principio infranqueable que impida trabar embargo sobre “todos” los bienes administrativos, sino sólo sobre los de uso común y los que estén afectos a un servicio público, correspondiendo a la autoridad responsable acreditar en autos que un determinado bien está determinado a esos fines, ya que sería injusto trasladar la carga de la prueba de ello, a las sufridas espaldas del quejoso que, tiempo atrás —quizá años—, obtuvo la protección constitucional.

Por las razones anteriores, propongo también reformar el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles para limitar la extensión, exorbitante e injustificada, del principio de inembargabilidad de los bienes públicos, a fin de que los bienes patrimoniales del Estado, los bienes del dominio privado de la administración, así como los recursos financieros, en especial los recursos generados por ahorros, economías o subejercicios presupuestarios, puedan ser objeto de ejecución forzosa por los tribunales de amparo.

¹⁶ *Ibidem*, p. 130.

¹⁷ “Privilegio que es un asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio”, como le llama García de Enterría, *Ibidem*, p. 159.

Sin duda alguna, la eliminación de los puntos críticos u obstáculos comentados anteriormente permitiría dejar de vulnerar el artículo 17 de la Constitución federal, en la medida de que tales puntos suponen limitaciones injustificadas a la potestad jurisdiccional que priva de eficacia a la justicia constitucional que imparten en nuestro país los tribunales de amparo.

Finalmente, quiero concluir afirmando que el mejor homenaje al maestro de maestros es seguir la estela de su enseñanza, los hitos fijados por su magisterio. Esto es lo que ha pretendido este trabajo que se honra en aparecer junto a los ilustres juristas en este libro colectivo dedicado a un luchador irrenunciable de la justicia constitucional: don Héctor Fix-Zamudio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABERASTURY, P., *Ejecución de sentencias contra el Estado*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001.
- BALLESTEROS MOFFA, L. A., *Inembargabilidad de bienes y derechos de las administraciones públicas*, Madrid, Colex, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1992.
- LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la administración*, Navarra, Aranzadi, 2004.
- MARTÍN DELGADO, I., *El procedimiento por inejecución en la justicia europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- MARTÍNEZ GINER, L. A., *La hacienda pública deudora. Un análisis de derecho financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.
- MESEGUER YEBRA, J., *La quiebra de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la administración pública*, Barcelona, Bosch, 2001.
- RUBIO DE MEDINA, M. D., *La ejecución de sentencias*, Barcelona, Bosch, 2001.
- RUIZ OJEDA, A., *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos*, Madrid, Civitas, 1993.
- VELASCO CABALLERO, F., *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 2003.