

La omisión del ayuntamiento de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria dictada en un juicio ejecutivo mercantil en el que figuro como demandado, constituye un acto de autoridad para efectos de juicio de amparo (caso Tlaxcala)

Portillo Sánchez, Jazael Adrián

2020

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/4508>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto
Presidencial del 3 de abril de 1981



**LA OMISIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE DAR CUMPLIMIENTO A
UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO
EJECUTIVO MERCANTIL EN EL QUE FIGURO COMO
DEMANDADO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA
EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (CASO TLAXCALA)**

DIRECTOR DEL TRABAJO
MTRO. JULIO CÉSAR ÁVALOS HUERTA

ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE CASO
que para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

Presenta

JAZAEL ADRIÁN PORTILLO SÁNCHEZ

Puebla, Pue.

2020

INTRODUCCIÓN GENERAL..... I

**PRIMERA PARTE
EL MUNICIPIO
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)**

1. El municipio..... 1

1.1. Patrimonio municipal y su clasificación 4

1.2. El patrimonio municipal de Tlaxcala y sus restricciones..... 8

1.3. El patrimonio municipal en el Estado de México y sus restricciones.....13

1.4. El patrimonio municipal en el Estado de Tabasco y sus restricciones.....15

**SEGUNDA PARTE
ACCESO A LA JUSTICIA. ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)**

2. Acceso a la justicia. Artículo 17 constitucional.

2.1. Derecho humano de acceso a la justicia17

2.2. Contravención del artículo 4o. Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala con el derecho sustantivo de acceso a la justicia.....19

**TERCERA PARTE
ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)**

3. Acto de autoridad.....21

3.1. El incumplimiento de una sentencia como acto omisivo de autoridad.....
25

**CUARTA PARTE
PROBLEMÁTICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA.**

4. Caso Tlaxcala.....29

 4.1 Propuesta de solución al problema.....32

 4.2 Contrapropuesta a la solución del problema.....43

CONCLUSIONES.....46

BIBLIOGRAFIA.....48

INTRODUCCIÓN

En mi vida profesional he tenido la oportunidad de desempeñarme en diversos cargos dentro del Poder Judicial de la Federación, lo que sin duda resulta jurídicamente enriquecedor, pues diariamente se elaboran proyectos de resolución y se dictan sentencias de la competencia de los tribunales federales, relacionados con su función como órgano de control de regularidad constitucional.

Los problemas jurídicos que a diario se ventilan en estos tribunales federales, son analizados cuidadosamente por medio del juicio de amparo, directo o indirecto, según sea el caso; así como, a través de los diversos medios de impugnación previstos en la propia Ley de Amparo.

Ahora bien, no cabe duda que el grado de complejidad del tipo de asunto que se deba resolver, depende de muchos factores, uno de ellos, el tipo de norma que debe aplicarse, es decir, si se trata de normas internacionales, federales, estatales, locales, o una combinación de algunas de ellas.

En ese sentido, cuando de normas estatales se habla, sin duda el ejercicio de interpretación debe tener mayor intensidad, pues debe tomarse en cuenta que un mismo ordenamiento jurídico puede estar configurado hasta en treinta y dos formas distintas, incluso aun cuando podamos hablar una sola institución jurídica, pues recordemos que actualmente el territorio mexicano se divide en ese mismo número de estados, cada uno con su propio órgano legislativo, creador de normas generales, las cuales impactan directamente en los gobernados.

Precisado lo anterior, uno de esos problemas jurídicos que ha llamado mi atención es el que se suscita en el Estado de Tlaxcala, específicamente en asuntos ejecutivos mercantiles en el que figura, como parte actora, una persona física o moral de derecho privado, mientras que la demandada se trata de alguno de los Ayuntamientos pertenecientes a dicha entidad federativa, es decir, un persona moral de derecho público, en donde se ha dictado una sentencia condenatoria que ha causado ejecutoria, pero existe una actitud omisiva del enjuiciado para dar cumplimiento con la misma.

En ese sentido, la parte actora promueve juicio de amparo indirecto en el que reclama dicha actitud omisiva; sin embargo, es criterio reiterado de los jueces de Distrito en dicho Estado, sobreseer en el juicio biinstancial, al tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1º y 5, fracción II, todos de la Ley de Amparo, por considerar que el acto reclamado no constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio amparo.

Esa causa de improcedencia es la que merece un análisis cuidadoso y que se pretende realizar en el presente estudio de caso.

Lo anterior, porque existen criterios vigentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido que, tratándose de las materias civil y laboral, la omisión de dar cumplimiento a una sentencia o laudo, respectivamente, por parte de las dependencias de la administración pública –local o federal–, en el primer caso, sí constituyen un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, mientras que para la segunda materia no es así; conclusiones a las que arribó el Máximo Tribunal a partir del análisis del Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, tratándose de asuntos derivados de juicios ejecutivos mercantiles, no existe un criterio definido en el que se haya analizado el Código de Comercio (legislación que rige ese tipo de procedimientos), para determinar si la mencionada omisión constituye un acto de autoridad para la tramitación del juicio de amparo.

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se toma en cuenta que lo que llevó a la Suprema Corte a determinar, en los casos de las legislaciones civil y laboral, si se actualizaba o no la causa de improcedencia referida, fue la existencia de mecanismos para poder ejecutar la sentencia o laudo, por ejemplo el embargo, figura respecto de la que tampoco existe un criterio definido en el sentido de si es procedente o no tratándose de bienes de los Ayuntamientos.

Además, se da otro punto de inflexión, pues la legislación local de Tlaxcala, expresamente prohíbe embargar bienes del Ayuntamiento, tanto aquéllos que tienen el carácter de bienes del dominio público, como aquéllos de dominio privado.

En consecuencia, las propuestas de solución que se pueden dar al referido problema son dos:

1. La omisión de los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, de cumplir una sentencia condenatoria ejecutoriada, en la que figuraron como parte demandada, no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues el actor tiene a su alcance mecanismos para hacer cumplir aquélla, por ejemplo a través del embargo de bienes.

2. La omisión de los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, de cumplir una sentencia condenatoria ejecutoriada, en la que figuraron como parte demandada, sí es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues a pesar de que el Código de Comercio establece como mecanismo de ejecución la figura del embargo, lo cierto es que los bienes del Ayuntamiento, tanto del dominio público como del dominio privado, son inembargables conforme a lo dispuesto en la legislación local.

En el presente estudio de caso, se pretende refutar la primera de las soluciones y, fundadamente, considerar que la segunda es la solución correcta.

PRIMERA PARTE
EL MUNICIPIO
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)

1. El municipio.

La palabra *municipio* proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munis, muneris, tradicible* como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo; hace referencia a la forma de organización de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria¹.

Como se ve el municipio en su acepción etimológica, hace referencia a una estructura de personas armónicamente organizadas para llevar a cabo tareas en bien del resto de la comunidad; es decir, el municipio se erige en sus inicios como la unidad mínima de la organización que ahora llamamos administración pública.

En la actualidad, existen variadas definiciones en torno al municipio; sin embargo, todas tienen en común el aspecto propio de la vida local de la comunidad.²

Al respecto, a continuación, citaremos algunas de ellas:

1. Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)³.

2. Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende

¹ Fernández Ruiz, Jorge, "Servicios públicos municipales", en Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, 1a. ed., México, Universidad de Guanajuato, 2005, pp. 106-107.

² Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 6a. ed, México, Porrúa, 2002, p. 2.

³ Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVII, p. 50.

siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional.⁴

3. La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.⁵

4. Una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del estado al que pertenece”⁶.

5. Institución jurídico política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que regida por un concejo o ayuntamiento y que es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.⁷

De las anteriores definiciones podemos destacar cuatro aspectos⁸ importantes en torno al concepto de municipio:

- a) Es una institución de carácter jurídico, político y social.
- b) Es una institución territorial, pues cuenta con una jurisdicción espacial definida.
- c) Tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social.
- d) Es considerado la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

Ahora bien, el municipio también debe entenderse como una forma de organización descentralizada que tiene como finalidad la creación de una institución política, dotada de

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XIX, p. 55.

⁵ Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O.

⁶ Carmona Romay, Adriano, “Notas sobre autonomía del Municipio”, en Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, *op. cit.*, p. 16.

⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 6.

⁸ *Ídem.*

personalidad jurídica, **patrimonio propio** y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los estados⁹; y es precisamente, lo relativo a ese patrimonio y las legislaciones locales que lo regulan, lo que a continuación analizaremos para la solución del problema propuesto.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8a. ed. México, Porrúa, 1977, t. I, p. 875.

1.1. El patrimonio municipal y su clasificación.

El patrimonio (Nacional) es, en general, el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado, el cual los posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.¹⁰

Como se vio, conceptualmente el municipio es una institución jurídica con **patrimonio propio**, lo que tiene sustento en el Derecho Mexicano, en el artículo 115 de la Constitución Federal, en la que se establece que aquél manejará su patrimonio conforme a la ley,¹¹ entendiéndose que será los congresos locales los facultados para legislaran sobre ese aspecto.

Para Salvador Valencia Carmona, el patrimonio municipal es el conjunto de bienes y derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño;¹² o bien, el conjunto de recursos de los que dispone un Ayuntamiento para la prestación de los Servicios que legalmente se le atribuyen; de ahí que, cuando se habla del patrimonio municipal, podemos considerar que en éste se incluyen todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenece y sobre los que tiene dominio.

Ahora bien, los municipios tienen un auténtico derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio, independientemente de que cuenten o no con los títulos para acreditar ese derecho y de que conserven o no la posesión sobre ellos;¹³ de ahí que sea importante precisar a continuación cuáles son los tipos de bienes con los que cuenta.

En principio, debemos tomar en consideración que son las legislaciones estatales las que establecen cuáles son los bienes pertenecientes al municipio; sin embargo, doctrinariamente

¹⁰ Bustamante, Eduardo, en Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, *op. cit.*, p. 119-120.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

¹² Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 229

¹³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 514.

existen dos tipos de clasificaciones, a saber, los bienes del dominio público y los bienes de dominio privado.

Rafael I. Martínez Morales precisa que el dominio público, dentro del sistema patrimonial del Estado, es una de las figuras estudiadas más profundamente y en ocasiones se le identifica, erróneamente con la totalidad de los bienes públicos.¹⁴

El referido autor profundiza sobre un concepto de bienes de dominio público y establece que como tal deben entenderse el sector de bienes del Estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación.¹⁵

Conforme al Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española se define como *bienes del dominio público* aquellos cuya titularidad es del Estado o de alguna otra administración pública, como las comunidades autónomas las provincias o los municipios, y que se caracteriza por estar destinado o afectado a un uso o aun servicio público.¹⁶

Finalmente, se cita la definición de Álvarez-Gendín que precisa como bienes de dominio público a una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto sujeto a la inalienabilidad e imprescriptibilidad.¹⁷

Ahora bien, por lo que respecta a la definición de bienes de dominio privado son aquéllos a los que el legislador ha estimado innecesario otorgarles tantos requisitos como a los que se hallan dentro del dominio público. Para ellos, en términos generales, no hay reglas exorbitantes al derecho privado.¹⁸

¹⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 3er. Y 4o. cursos*, 3a. ed. México, Oxford, 2000, p. 25.

¹⁵ Diccionario del español jurídico, <https://dej.rae.es/lema/bien-de-dominio-publico>.

¹⁶ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 28.

¹⁷ Álvarez Gendín, Sabino, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Barcelona, Bosch, 1956, p. 62.

¹⁸ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 35.

De todo lo anterior podemos concluir que los bienes del dominio público son el conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, en el caso municipal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes; de ahí que deban tener cierto carácter restrictivo y se caracterizan, generalmente, por su inalienabilidad y su imprescriptibilidad; mientras que los bienes de dominio privado son aquellos que no pueden ubicarse en la anterior clasificación.

Como se puede observar, la clasificación de los bienes pertenecientes a los municipios contiene una lógica jurídica que surge de la función natural y preponderante del municipio las de satisfacer las necesidades de su comunidad, lo que logran a través de garantizar su estructura económica a la que precisamente pertenecen sus bienes.

En ese sentido, la clasificación que hemos visto sugirere, para el municipio, la garantía de que sus bienes, al menos los públicos, difícilmente pueden ser desincorporados de su esfera jurídica de protección, pues, se entiende que sin éstos no podría llevar a cabo sus funciones primordiales.

Por otro lado, no olvidemos que el municipio, en ocasiones, puede ser sujeto de derechos y obligaciones actuando en un plano de igualdad con los particulares y, si bien por su característica de que tienen capacidad y solvencia económica, por lo regular pueden hacer frente a cualquier conflicto en el que lleguen a ser responsables y condenados al pago de alguna cantidad, lo cierto es que también cuentan con los bienes de dominio privado que, por no estar destinados a sus fines, pueden ser utilizados para cumplir las obligaciones contraídas por el municipio.

Por lo anteriormente expuesto, parecería que no existe controversia alguna en cuanto a la diferencia entre los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado del municipio, ya que su propia clasificación doctrinal da la pauta para establecer que existe una marcada diferencia entre ellos; sin embargo, la legislación del Estado de Tlaxcala parece contradecir dicha clasificación doctrinalmente válida, pues el legislador local impuso restricciones al patrimonio privado como si se tratara de bienes de dominio público, que es precisamente lo

que se pretende dilucidar en este estudio de caso, sobre todo si esa restricción legislativa es jurídicamente correcta.

1.2. El patrimonio municipal de Tlaxcala y sus restricciones.

Como se vio en el apartado que antecede, no existe una enumeración limitativa en cuanto a qué bienes se encuentran en una u otra clasificación, sino que el listado de éstos surge en general de varios artículos de los Códigos Civiles Estatales y de las leyes locales que expidan los Congresos de cada entidad federativa.

Es por eso que, en los párrafos siguientes se analizara de manera comparativa cómo clasifican, las legislaciones de los Estados de Tlaxcala, Estado de México y Tabasco, sus respectivos patrimonios municipales.

En el Estado de Tlaxcala, el patrimonio público está constituido por los bienes muebles e inmuebles, derechos patrimoniales e inversiones financieras susceptibles de valoración pecuniaria, sobre los cuales los entes públicos ostenten la propiedad o posesión, o así lo determinen las leyes;¹⁹ dicho patrimonio, a su vez, se clasifica²⁰ en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes del dominio público son todos aquellos que le pertenecen al Municipio destinados al uso común, a la prestación de un servicio público o al ejercicio y cumplimiento de una función pública; entre esta clasificación se encuentran los siguientes:

- I. Los bienes de uso común;
- II. Los bienes expropiados por el titular del Poder Ejecutivo, a petición del Ayuntamiento;
- III. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los especificados en las fracciones anteriores;
- IV. Los muebles propiedad de los municipios, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, o de singular valor o importancia, como los documentos o expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o inauditos; así como

¹⁹ (Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, art. 3o.).

²⁰ (Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, arts. 9, 10, 13, 17, 20 y 22).

las colecciones de esos bienes, las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas o filatélicas, los archivos y piezas artísticas o históricas de los museos, fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, las bases de datos automatizadas o electrónicas, y cualquier otro objeto que contenga imágenes, signos y sonidos así como las piezas artísticas e históricas de los museos, y que no sean propiedad de la Nación o del Estado, ni propiedad privada;

V. Los bienes muebles propiedad de los municipios que estén destinados a una función o servicio público, siempre que no sean consumibles por el primer uso;

VI. Los bienes inmuebles que sean destinados a constituir reservas ecológicas;

VII. Los bienes muebles e inmuebles adquiridos por prescripción adquisitiva, donación o enajenación, y

VIII. Todos aquellos bienes muebles e inmuebles considerados en la Ley Municipal del Estado y los que se declaren por el Ayuntamiento.

IX. Los caminos, carreteras y puentes, cuya conservación esté a cargo exclusivamente del Ayuntamiento;

X. Las presas, canales y zanjas construidos por el Ayuntamiento para riego u otros aprovechamientos de utilidad pública, que se encuentren sobre los arroyos estatales o federales cuando no se alimenten de corrientes constantes, ni pasen de los límites de la propia entidad;

XI. Las calles, plazas, jardines, camellones, paseos y parques públicos, cuya construcción o conservación estén a cargo del Ayuntamiento;

XII. Los edificios que ocupa el Ayuntamiento y todos aquellos destinados a la prestación de servicios públicos;

XIII. Los inmuebles destinados al servicio de las dependencias, entidades y autoridades auxiliares del Municipio, así como de aquellos que se destinen a oficinas públicas del mismo;

XIV. Los predios rústicos directamente utilizados para los servicios del Municipio, y

XV. Los bienes inmuebles incorporados mediante acuerdo de Cabildo, a actividades de interés social de asociaciones o instituciones privadas que no persigan fines de lucro.

XVI. Los monumentos artísticos e históricos a cargo del Ayuntamiento, así como las construcciones levantadas por el mismo, para ornato y comodidad de quienes los visiten, y

XVII. Los edificios y ruinas históricas a cargo del Ayuntamiento, así como los demás bienes públicos.

Por otro lado, los bienes de dominio privado son todos aquellos que pertenecen al Municipio y no están agregados al dominio público o han sido desincorporados de éstos y serán utilizados exclusivamente por los entes públicos para cumplir con sus fines y objetivos; esos bienes son los siguientes:

I. Los bienes vacantes o abandonados, ubicados en la jurisdicción del Municipio y los adjudicados por la autoridad judicial;

II. Los que hayan formado parte de un ente público municipal creado por ley o acuerdo del Ayuntamiento;

III. Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera el Municipio y no sean utilizados como bienes del dominio público;

IV. Los bienes desafectados de una función o servicio público y que pasen al dominio privado del Municipio;

V. Los bienes del dominio público que se desincorporen para que puedan ser objeto de enajenación o gravamen, y

VI. Los inmuebles que adquiera el Municipio por vía de derecho público y que tengan por objeto la regularización de la tenencia de la tierra o la constitución de reservas territoriales.

Ahora bien, conforme al artículo 4o. de la Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, el patrimonio público (bienes de dominio público y bienes de dominio privado) es inalienable e imprescriptible y no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse

ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.

Sin embargo, los bienes de dominio privado: podrán enajenarse de acuerdo a lo que establece la Ley Municipal del Estado; pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, conforme a los requisitos que establece la ley en la materia; y, son susceptibles de adquisición por los particulares mediante prescripción positiva, siempre y cuando ésta sea de buena fe, conforme a los plazos que establece el Código Civil del Estado.

De lo anterior se advierte una “aparente” contradicción cuando el referido numeral considerara, en un primer momento, que los bienes de dominio privado del municipio serán inalienables e imprescriptibles, para después establecer que los particulares los pueden adquirir incluso por prescripción positiva de buena fe.

Ahora bien, aun cuando se pudiera pensar que si el mencionado numeral acepta que los referidos bienes de dominio privado pueden ser adquiridos por los particulares, con ello implícitamente se encuadran en la clasificación doctrinal del patrimonio del municipio, que establece que los bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles mientras que el resto no tienen esas características, lo cierto es que con ello no se resuelve la problemática jurídica que aquí se analiza.

En efecto, más allá de esa “aparente” contradicción, el presente estudio de caso se centra en la porción normativa del referido dispositivo legal en el que se establece que al patrimonio del municipio, específicamente los bienes de **dominio privado, no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.**

Es esta restricción, establecida por la legislación local Tlaxcalteca, la que riñe con el concepto de los bienes de dominio privado del municipio, pues este impedimento limita, al menos temporalmente, el derecho del particular a adquirir ese tipo de bienes, restricción que

hace que dichos bienes participen de la naturaleza que es propia de los bienes de dominio público.

En ese sentido, aun cuando los bienes de dominio privado puedan ser susceptibles de enajenación y ser objeto de contratos, al permitir la legislación local aludida que respecto de éstos no pueda **dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen**, prácticamente se les dota de las notas características de los bienes de dominio privado, pues son precisamente esas restricciones las que, en su momento impedirían que un particular pueda adquirir ese tipo de bienes.

1.3. El patrimonio municipal en el Estado de México y sus restricciones.

En la Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, se establece una clasificación del patrimonio municipal, similar al previsto para el Estado de Tlaxcala, pues lo divide en bienes son del dominio público y del dominio privado.²¹

Los bienes de del dominio público son considerados, en dicha legislación, como aquellos que utilicen los Municipios para el desarrollo de sus actividades o los que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos; y se clasifican a su vez en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público; encontrando dentro de esta última sub-clasificación, los siguientes:

- I. Las vías terrestres de comunicación del domino estatal o municipal;
- II. Los montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares;
- III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, bajo puentes, paseos, jardines y parques públicos;
- IV. Los monumentos históricos de propiedad estatal o municipal;
- V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales; y
- VI. Los demás a los que las leyes les asignen este carácter.

Mientras que los bienes de dominio privado se definen en dicha legislación como aquéllos que no son de uso común ni están destinados a un servicio público y que por su naturaleza están sujetos al derecho privado, entre otros, pueden ser los siguientes:²²

- I. Los inmuebles declarados vacantes conforme a la legislación civil del Estado de México, en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público;

²¹ (Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, art. 13).

²² (Ibídem, art. 20).

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal;

V. Los inmuebles que adquieran el Estado o los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público; y

VI. Los inmuebles que por cualquier título adquieran el Estado o los municipios en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público

En cuanto a las restricciones relacionadas con el patrimonio del Estado de México, los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a gravamen o afectación de dominio alguno, acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, **mientras no se pierda este carácter,**²³ en tanto que tratándose de los **bienes inmuebles** del dominio privado del municipio, éstos también son inembargables e imprescriptibles;²⁴ sin embargo, por cuanto hace a los muebles del dominio privado estos **sí son embargables y prescriptibles** en términos del Código Civil del Estado de México²⁵.

Como puede apreciarse, a diferencia de lo que sucede en la legislación Tlaxcalteca, en el Estado de México sí se permite el embargo de bienes del dominio privado, a condición de que sean muebles.

²³ (Ibídem, art. 22).

²⁴ (Ibídem, art. 29).

²⁵ (Ibídem, art. 30).

1.4. El patrimonio municipal en el Estado de Tabasco y sus restricciones.

En el Estado de Tabasco existe una condición particular en relación con su patrimonio municipal, pues no existe una clasificación como en las legislaciones antes analizadas, sino que implícitamente comprende a éste dentro de la hacienda municipal, la cual se compone de lo siguiente:²⁶

- I. De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;
- II. De los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público municipal a cargo del Ayuntamiento;
- III. De los bienes de uso común municipal;
- IV. De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos;
- V. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como de las donaciones, herencias y legados que recibiere;
- VI. De las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- VII. De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;
- VIII. De las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Poder Legislativo del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles;
- IX. De las participaciones y aportaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las tasas, montos y plazos que anualmente se determine por la Legislatura del Estado;

²⁶ (Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, art. 106).

X. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, de los ordenamientos fiscales, las que decreta la Legislatura del Estado y las que señalen otras disposiciones legales;

XI. De las participaciones que perciban del Estado; y

XII. De los réditos producidos por créditos a su favor.

No obstante lo anterior dicha legislación sí establece una restricción total, en relación con todos los bienes muebles e inmuebles que constituyan la Hacienda Municipal, en el sentido que estos son inembargables; es decir, que no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada, las sentencias dictadas en contra de los municipios y de su Hacienda.²⁷

Como se ve, la restricción es absoluta, pues independientemente de que no exista una clasificación, como en las legislaciones ya analizadas, en relación a bienes de dominio público o privado, lo cierto es que no existe posibilidad de embargar bienes del municipio, cualquiera que sea su condición o tipo (mueble o inmueble), lo que se considerará restringe el derecho sustantivo de acceso a la justicia, como se verá en el apartado siguiente.

²⁷ (*ibidem*, art. 109).

SEGUNDA PARTE
ACCESO A LA JUSTICIA. ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)

2.1. Derecho humano de acceso a la justicia.

El Derecho humano de acceso a la justicia tiene como marco normativo los artículos 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8.1 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, así como 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de ser materia de análisis en diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Dicho derecho fundamental relativo a acceder a la justicia de manera pública, gratuita, pronta, completa e imparcial, consistente en que todas las personas tienen derecho a acudir ante las instancias jurisdiccionales establecidas conforme a la ley, a efecto de plantear las controversias que se susciten entre los particulares o las autoridades, en su caso, cuando consideren que se ha vulnerado alguno de sus derechos, lo que debe garantizarse en condiciones de igualdad ante tribunales competentes, independientes e imparciales.²⁸

Este derecho sustantivo contiene a su vez un subderecho humano de “ejecución de resoluciones” o también llamado “justicia cumplida” que no es otra cosa que la facultad de los gobernados de que los fallos dictados a su favor por las autoridades jurisdiccionales se cumplan cabalmente, pues, de otra manera, la prerrogativa constitucional no podría verse satisfecha.

En ese sentido, para que el derecho humano antes referido se concrete en la esfera jurídica de los gobernados, es necesario que se den dos aspectos fundamentales y complementarios: uno formal y otro material.

²⁸ Ríos Vega, Luis Efrén e Spigno Irene, *Vademécum de derechos humanos*, México, Tirant lo blanch, 2019, p. 110.

El primero, el aspecto formal del acceso a la justicia se refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares (partes en un procedimiento) respetando las formalidades del procedimiento, ello no quiere decir que necesariamente se resolverá en forma favorable a los intereses del justiciable, sino únicamente en los casos que en derecho proceda.

Por otro lado, el aspecto material del derecho de acceso a la justicia, que valga la redundancia, complementa al primero, se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones, especialmente cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes.

Consecuentemente, no es posible sostener que se respeta el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 Constitucional, aunque se dé respuesta al justiciable en los términos de ley, si no se atiende al aspecto material o el llamado subderecho de “ejecución de resoluciones” o de “justicia cumplida” que, como se vio, otorga a los gobernados el derecho a que los fallos dictados por las autoridades jurisdiccionales se cumplan cabalmente, pues, de no ser así, ese derecho fundamental constitucional y convencional tendría sólo carácter adjetivo o procesal.

2.2. Contravención del artículo 4o. Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala con el derecho sustantivo de acceso a la justicia

A la luz del principio de acceso a la justicia es posible analizar si el artículo 4o. de la Ley del Patrimonio Público para el Estado de Tlaxcala que prohíbe dictar en contra de los ayuntamientos de dicha entidad federativa mandamiento de ejecución o providencia de embargo, constituye o no un acto de autoridad susceptible de impugnarse en el juicio de amparo.

Al respecto, debemos partir de la base de que cuando se dicta sentencia en un juicio cuya omisión de cumplimiento constituye el acto reclamado en el juicio de amparo, ello implica que existe, sin duda, una relación jurídica de coordinación entre el ayuntamiento y el particular, esto es, una relación entablada en un plano de igualdad y bilateralidad que deriva en un conflicto que se somete a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que en su momento concluye con una sentencia condenatoria para el ente municipal.

En ese sentido, la ejecución forzosa de una sentencia como acto definitivo constituye un efecto de la misma que tiende a obtener la satisfacción de la pretensión de la parte vencedora cuando no se obtiene el cumplimiento, lo que el artículo 4º de la legislación ya referida prohíbe expresamente.

En ese sentido, es esa limitación de la ejecución forzosa tratándose de ayuntamientos la que se contrapone con el derecho humano de acceso a la justicia en su vertiente de “ejecución de resoluciones” o de “justicia cumplida” y que se muestra como una regla de excepción en el referido artículo.

Ahora, si bien esa excepción se justifica porque no es posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos y porque se considera que el Estado siempre es solvente (principio general del derecho público), no obstante la sujeción de los órganos estatales a un plano de igualdad en el procedimiento relativo, lo que evidencia que si bien la relación de coordinación existente entre las partes, lo cierto es que se establece a favor del órgano estatal una excepción a este principio precisamente por su calidad de órgano del Estado.

No obstante ese privilegio procesal que implica la excepción a la ejecución forzosa no significa la posibilidad de incumplimiento a la sentencia, sino que se parte de que la entidad estatal dará cumplimiento voluntario, por lo que no es necesario acudir a la vía de apremio, no obstante ello, en caso de un incumplimiento manifiesto, la operatividad de esta excepción implica la colocación del ente estatal en un plano de superioridad frente a su contraparte en el juicio natural con el que había estado sujeto a una relación de igualdad.

Consecuentemente, de no darse el incumplimiento contumaz a la sentencia condenatoria por parte del órgano estatal bajo la tutela de la referida prerrogativa es claro que su actitud debe ser catalogada como contraria al artículo 17 Constitucional, es decir, al derecho de acceso a la justicia, por las razones siguientes:

a) El ente estatal se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular por su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa.

b) Tal privilegio deriva de la ley, pues ésta parte del cumplimiento voluntario por parte del órgano estatal.

c) El uso indebido de tal privilegio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor.

d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 constitucional.

Por ello, el incumplimiento a la sentencia condenatoria por parte de los ayuntamientos del Estado de Tlaxcala a la luz del artículo 4o. de la Ley del Patrimonio Público para el Estado de Tlaxcala debe considerarse que contraviene el derecho humano de acceso a la justicia que el artículo 17 constitucional consagra a favor de todos los gobernados.

TERCERA PARTE
ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.
(MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL)

3. Acto de autoridad.

En principio es importante precisar que por autoridad responsable, para efectos del juicio de amparo, debemos entender que es la que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.²⁹

La anterior “definición” ejemplifica las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio de amparo, pero establece las características que deben reunir éstas para ser consideradas como tales para efectos de la procedencia de dicho juicio.

De ahí que, la definición de autoridad responsable ha quedado a cargo de los tribunales federales, especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de máximo intérprete de la Constitución General de la República.

Así, el Alto Tribunal se ha pronunciado en diversos criterios sobre la definición del concepto de “autoridad para efectos del amparo”; y, en ese sentido, uno de esos criterios es el que sostiene que son aquéllos que provienen de entidades de la administración pública que tienen como característica la imperatividad, la unilateralidad, la coercitividad y que pueden disponer de la fuerza pública.³⁰

A partir de la anterior definición la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo diversos criterios evolutivos en relación con el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, entre los que destacan los siguientes:

²⁹ (Ley de Amparo, art. 5o., fracción II).

³⁰ Criterio del rubro “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, tesis 300, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, p. 519.

1. Comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.³¹

2. Es el órgano estatal de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.³²

En mérito de lo anterior, puede determinarse que los requisitos del acto de autoridad para efectos del amparo son los siguientes:

- 1) Que provenga de un órgano de la Administración Pública³³; y
- 2) Que esté revestido de las características de imperatividad, unilateralidad, coercitividad y uso de la fuerza pública.

Consecuentemente, el concepto de *“acto de autoridad para efectos del juicio de amparo”* es una noción autónoma, propia de la legislación de amparo e independiente del derecho administrativo y, en general, de otras materias que han definido cuestiones similares.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que no todo acto emitido por un órgano de la administración pública constituye un *“acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo”*, sino solamente aquellos que impliquen el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, aquellos que supongan el ejercicio de facultades que otorguen a la autoridad privilegios sustentados en el orden público y el interés social, de tal magnitud que actualicen una relación de supra a subordinación.

³¹ Criterio del rubro: *“AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON”*, tesis 1103, Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte HO, Quinta Época, registro 395,059, p. 763.

³² Criterio del rubro: *“AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. CUÁLES DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES”*, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 3, Segunda Parte, registro 237,026, p. 13.

³³ Aunque también puede derivar de un particular, sin embargo, para el presente estudio no es necesario profundizar sobre ese aspecto.

Por tanto, el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo es aquél que tiene origen en una relación de supra a subordinación,³⁴ es decir, de las relaciones que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos en beneficio del orden público y del interés social; se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el procedimiento contencioso administrativo y el juicio de amparo. Este tipo de relaciones se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

Además, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano de igualdad superior, por encima de los particulares; regulándose también por el derecho público que establece mecanismos de solución política y jurisdiccional, dentro de los cuales pueden mencionarse las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que señala el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución General de la República.

Por lo que se refiere a las relaciones de coordinación son las entabladas entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad, por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por ellos mismos, se han instituido procedimientos jurisdiccionales a esos efectos.

De lo anterior, podemos decir que la nota característica de las relaciones de coordinación consiste en que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, en caso de ser necesario, se impongan coactivamente las reparaciones que genere el incumplimiento de alguna de las partes.

³⁴ Conforme al criterio del rubro: *"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES"*, tesis 2a. XXXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999, registro 194,367, p. 307.

Ahora bien, tratándose de las relaciones de coordinación (por ejemplo de las derivadas de los contratos o actos mercantiles), es común que se pacte la posibilidad de que la parte que se ha visto perjudicada por el incumplimiento de su contraparte exija de ésta, por ejemplo, el cumplimiento forzoso de lo contratado.

Esto se debe a que los actos de comercio se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes; por tanto, los derechos y obligaciones son bilaterales, lo que genera que el incumplimiento de alguna de ellas actualice el derecho de la parte afectada para exigir un cumplimiento forzoso derivado del acuerdo de voluntades.

En ese sentido, para determinar cuándo se está en presencia de un “acto de autoridad para efectos del juicio de amparo” se requiere la presencia de diversos elementos que dependerán del análisis del caso concreto que se presente, para lo cual el juez de amparo debe analizar, cuando menos: 1) el origen material y la finalidad del acto respectivo; 2) el carácter de la relación jurídica entre los sujetos (actualización de la relación de supra a subordinación); y 3) el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular.

3.1. El incumplimiento de una sentencia como acto omisivo de autoridad.

En el presente apartado, hablaremos en abstracto del caso particular que analizamos; en ese sentido, cuando en un juicio ejecutivo mercantil se dicta la sentencia cuyo incumplimiento constituye el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, se puede desprender de ello la existencia de una relación jurídica de coordinación, entre el actor y el demandado.

Ahora bien, aun cuando el enjuiciado sea un ente de la administración pública y el demandado un particular, de cualquier forma estamos hablando de una relación entablada en un plano de igualdad y bilateralidad en la que ha surgido un conflicto que se somete a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, cuyo procedimiento se rige por las disposiciones del Código de Comercio como ley reguladora de los modos y condiciones de la actuación de la ley en el proceso y de la relación jurídico-procesal, y que ha concluido con una sentencia condenatoria para el ente de la administración pública.

En ese sentido, la ejecución forzosa de una sentencia como acto definitivo constituye un efecto de la misma que tiende a obtener la satisfacción de la pretensión de la parte vencedora cuando no se obtiene el cumplimiento, de que como acto definitivo la sentencia produce una serie de efectos, como los siguientes:³⁵

- a) La obligación de las costas para la parte derrotada;
- b) La cosa juzgada. En sentido sustancial y en sentido formal, y
- c) La acción ejecutiva (*actio iudicati*) en los casos y según la norma de comercio.

Para Cipriano Gómez Lara, citando a Rafael De Pina y a José Castillo Larrañaga, se consideran como efectos de las sentencias, principalmente los siguientes:³⁶

- a) La cosa juzgada;

³⁵ *Curso de derecho procesal civil*, (comp.) Pedagógica Iberoamericana, 1995, p. 501.

³⁶ De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga Para, José, citados en Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976, p. 298.

b) La llamada impropia *actio iudicati*, o sea la facultad que corresponde a la parte que ha obtenido sentencia favorable de hacerla ejecutar judicialmente cuando el vencido no la cumple de modo voluntario; y,

c) Las costas procesales.

Los anteriores efectos, son explicados por la doctrina³⁷ en los siguientes términos: frente a la sentencia desfavorable, el vencido puede adoptar una de estas dos posiciones: acatar el fallo y cumplirlo voluntariamente o desobedecer el mandato contenido en la resolución. En este último caso, la falta de cumplimiento voluntario por la parte vencida abre paso a la ejecución forzosa. La ejecución forzosa de la sentencia es una consecuencia necesaria de la naturaleza de mandato de autoridad que corresponde a toda resolución judicial y se halla impuesta, además, para impedir, dentro de lo humanamente posible, que queden fallidas, por voluntad del vencido en juicio, las legítimas pretensiones del vencedor; la ejecución coactiva de la sentencia se plantea, como una exigencia de su eficacia práctica, cuando la parte vencida no se presta a cumplirla voluntariamente.

Al respecto, José Ovalle Favela³⁸ señala que ante la sentencia, la parte que ha sido vencida en juicio puede asumir alguna de estas dos actitudes: cumplirla o no cumplirla. Con la actitud del cumplimiento voluntario se logra la satisfacción de las pretensiones de la parte vencedora, acogidas en la sentencia, y no se hace necesario ningún acto procesal más. Termina aquí la actividad del órgano jurisdiccional, al realizar espontáneamente, la parte vencida, el contenido de la sentencia. En cambio, la actitud de incumplimiento de la sentencia por la parte vencida, hace necesario que el Juez dicte, a instancia de la parte interesada, las medidas adecuadas para lograr la realización práctica del contenido de la sentencia, aun en contra de la voluntad de la parte vencida. Al conjunto de actos procesales que se realizan durante esta etapa eventual del proceso, se le llama ejecución forzosa o forzada -para distinguirla del cumplimiento voluntario- o también ejecución procesal. La ejecución forzosa, forzada o procesal es, pues, el

³⁷ De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga Para, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, 8a. ed., México, Porrúa, 1969, p. 296-297.

³⁸ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, Harper & Row Latinoamericana, 1980, p. 227.

conjunto de actos procesales que tienen por objeto la realización coactiva de la sentencia de condena, cuando la parte vencida no la haya cumplido voluntariamente.

Ahora bien, la ejecución forzosa cuando no se obtiene el cumplimiento voluntario de la parte condenada en la sentencia encuentra límites en la ley. Eduardo Pallares³⁹ expone en este sentido que la doctrina moderna reconoce que la ejecución de las sentencias tiene límites que la ley impone por diversas consideraciones y que el derecho del ejecutante no es absoluto en el sentido de que lo declarado y resuelto en la sentencia ha de llevarse adelante sin cortapisas de ningún género; entre las principales limitaciones que nuestras leyes imponen, figuran las siguientes:

a) Se prohíbe la prisión por deudas y, por tanto, no se puede hacer uso del arresto como medio directo de ejecutar una sentencia;

b) La ley permite se conceda al deudor un término de gracia para cumplir sus obligaciones aún en el periodo de ejecución de sentencia (artículo 508);

c) Existe el beneficio llamado de competencia a favor del deudor de buena fe, en virtud del cual tiene derecho a percibir alimentos;

d) La ley declara inembargable determinados bienes, sea por razones de humanidad o de economía social;

e) El aseguramiento de las negociaciones industriales y agrícolas se hace en forma de mera intervención para que puedan continuar sus actividades;

f) La doctrina está de acuerdo en que determinadas obligaciones conyugales quedan fuera del poder coactivo de los tribunales;

g) El Estado no puede ser embargado para hacer que cumpla sus obligaciones;

h) El principio de la inmunidad diplomática también es causa de que se limite el poder jurisdiccional en la ejecución de las sentencias.

³⁹ Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1966, p. 289-296.

De todo lo anteriormente expuesto se aprecia que, el incumplimiento de una autoridad a una sentencia que tiene, entre otras características de fuerza de cosa juzgada, es uno de los problemas a los que se enfrentan los gobernados; de ahí la necesidad del presente análisis, para poder considerar si en esos casos se está en presencia de un acto omisivo de autoridad para efectos del juicio de amparo.

CUARTA PARTE
PROBLEMÁTICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA

4. Caso Tlaxcala.

El problema surge de las resoluciones de los jueces de Distrito en las que sobreseen en el juicio de amparo,⁴⁰ en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, al tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1º, fracción I y 5, fracción II, de la ley de la materia, por considerar que el acto reclamado a los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, consistente en la omisión de dar cumplimiento a la sentencia condenatoria dictada en el juicio ejecutivo mercantil, no constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio biinstancial, por las razones siguientes:

1. El acto impugnado deriva de un procedimiento jurisdiccional en el que la quejosa tiene la calidad de actora, mientras que la autoridad señalada como responsable es la demandada; por tanto, están en un plano de igualdad, sujetos al imperio del juzgado que dirimió la controversia y a las disposiciones que norman el procedimiento relativo.

2. En el juicio constitucional no es posible determinar el cumplimiento de una sentencia, pues la ley establece mecanismos para llevarlo a cabo; de ahí que, es el propio juzgador emisor de aquélla, quien habrá de proveer lo relativo a su cumplimiento, pues goza de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus determinaciones, empleando las medidas más eficaces para tal efecto e incluso denunciar la posible comisión de un delito por la desobediencia en que se haya incurrido.

3. En todo caso, a quien se le pudiera atribuir la violación al derecho contenido en el artículo 17 Constitucional, sería a la autoridad instructora quien lleva, por sus etapas legales, los

⁴⁰ Tal es el caso de los juicios de amparo indirecto: 362/2014-B, radicado en el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Tlaxcala; y, 1198/2015-VI del índice del Juzgado Tercero de Distrito del Estado de Tlaxcala.

asuntos hasta concluirlos, pero no a la parte demandada al no ser a quien le corresponde la dirección del proceso.

4. La parte quejosa (actora) está en aptitud de instar al órgano jurisdiccional de origen para que haga uso de los instrumentos jurídicos previstos en la ley, pero no para acudir directamente al juicio constitucional.

5. No es inadvertida la jurisprudencia 2ª./J. 85/2011⁴¹ de la que se desprende que constituye un acto de autoridad el incumplimiento de una sentencia por parte de los organismos de la administración pública de la federación y de las entidades federativas, en la que éstas figuraron como parte; sin embargo, dicho criterio y las consideraciones de la referida ejecutoria, no son aplicables al caso concreto, por las razones siguientes:

a) El criterio jurisprudencial parte de la premisa consistente en que conforme a lo previsto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, los órganos del Estado no podrán ser objeto de ejecución forzosa –privilegio procesal–, lo que no acontece en la especie, pues en el caso se trata de un juicio ejecutivo mercantil con base en un título ejecutivo, que se tramita conforme al Código de Comercio y en el que impera con mayor rigor el principio de estricto derecho.

b) El Código de Comercio **no establece restricción alguna para embargar bienes de las entidades públicas**, como lo es el municipio condenado, de ahí que la norma legal sitúa al ente gubernamental en un plano de igualdad al **no prohibir que estos sean sujetos de ejecución forzosa**; al contrario, otorga a la parte actora la ventaja procesal de embargar bienes propiedad del demandado desde el inicio del juicio, en términos de los artículos 1394, 1395, 1408 y 1410 del citado ordenamiento legal

c) Asimismo, la figura procesal del embargo como forma de garantizar la ejecución de una eventual condena, está prevista en el Capítulo VI del Título Quinto, de los artículos 432 al

⁴¹ Cuyo rubro es *“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)”*, tesis: 2a./J. 85/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXXIV, julio de 2011, registro 161652 p.448.

468 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio.

d) Incluso durante la tramitación del juicio, la parte actora utilizó los mecanismos procesales que establece la ley –diligencia de exequiendo que trabó embargo a cuentas bancarias del demandado, así como la ampliación de dicho embargo–, para en un momento dado, garantizar la ejecución de la sentencia.

e) Con base en lo anterior, la legislación mercantil y la adjetiva civil federal de aplicación supletoria, prevén la posibilidad jurídica de obtener mediante la vía coactiva la satisfacción de las pretensiones de la parte actora en el juicio ejecutivo mercantil, y dispone que, desde el inicio del juicio, se pueden embargar bienes del demandado para garantizar el pago de las prestaciones reclamadas.

6. Los órganos jurisdiccionales cuentan con otros mecanismos legales idóneos y eficaces –además del embargo– para lograr el cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas, como son la multa y la vista al Ministerio Público –artículo 1067 Bis del Código de Comercio–, el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa –artículos 107, 108 y 111 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, así como, 1, 2, 58 y 66 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos para esta entidad federativa–; aunado a que dicha omisión de cumplimiento da lugar a la actualización del delito previsto en el artículo 148 del Código Penal para el Estado de Tlaxcala.

7. En conclusión la parte actora cuenta con una amplia gama de instrumentos legales para solicitar al juez del conocimiento el cumplimiento y ejecución de la sentencia definitiva emitida en el juicio de origen, suficientes para preservar el plano de coordinación que caracteriza las relaciones mercantiles y la igualdad de éstas.

4.1 Propuesta de solución al problema.

I. Respuesta a la interrogante planteada.

A continuación, se dará respuesta a la interrogante planteada a raíz del problema identificado, consistente en:

¿Puede constituir un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, la omisión de un ayuntamiento de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria dictada en un juicio ejecutivo mercantil en el que figuró como demandado?

En ese sentido, debemos partir de la base que el estudio que a continuación se realizará, requiere del análisis de la doctrina y la jurisprudencia, así como de la interpretación de la norma a través de los métodos sistemático, literal y armónico de diversos preceptos legales; incluso, en cierta medida, se hará una comparativa entre diversos sistemas normativos locales (entidades federativas).

Considero que los argumentos anteriormente sintetizados en el apartado que antecede, correspondientes a las resoluciones de los jueces de Distrito, devienen desacertados, por las razones que a continuación se exponen.

En el presente caso el procedimiento de origen es un juicio ejecutivo mercantil, regulado por el Código de Comercio; por tanto, procede analizar si en éste se prevé un procedimiento de ejecución que permita el cumplimiento forzoso del fallo.

En el capítulo XXVII del aludido cuerpo normativo, denominado: “De la ejecución de las sentencias”, en sus artículos 1346 y 1347, así como en los diversos numerales 1397, 1400 y del 1410 al 1413 del propio código se prevé expresamente un procedimiento de ejecución de lo sentenciado, pues establecen que si no existen bienes embargados previamente, se procederá a su embargo, lo cual, en principio, denota que el propio Código de Comercio sí contiene medios eficaces para lograr la ejecución de la condena; sin embargo, los numerales transcritos no dan pauta para estimar qué bienes pudieran ser objeto de embargo, tratándose, específicamente, de los Municipios del Estado de Tlaxcala.

En tal virtud, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 1049 del referido código, que establece que son juicios mercantiles los que tiene por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76 del mismo ordenamiento legal, deriven de los actos de comerciales.

Por ello, como ya quedó precisado, si el litigio de origen es un juicio mercantil, evidentemente en éste se involucraron actos de comercio; de ahí que, lo conducente es acudir a la normatividad sustantiva aplicable supletoriamente, con el objeto de definir el tipo de bienes considerados por la ley, según el tipo de personas a quienes pertenecen.

En efecto, los artículos 2o. y 1063 del Código de Comercio, establecen la posibilidad de aplicar supletoriamente el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles y en último término el Código de Procedimientos Civiles local.

Ahora bien, es importante precisar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 390/2011 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 32/2012 (10a.),⁴² consideró como notas distintivas de la referida figura jurídica de supletoriedad, las siguientes:

⁴² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro X, Tomo 1, Julio de 2012, página 626, de rubro y texto siguientes: "*CADUCIDAD DE LA INSTANCIA REGULADA POR EL ARTÍCULO 137 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LOS JUICIOS MERCANTILES QUE SE RIGEN POR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO ANTERIORES A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE MAYO DE 1996. Ante los vacíos legislativos que se manifiestan con la aplicación individualizada de la ley, el juzgador debe realizar una labor interpretativa utilizando los métodos hermenéuticos que desentrañen el sentido del contexto normativo de que se trate, entre los que se encuentra la supletoriedad de la norma, figura jurídica reconocida por el derecho positivo y que es constitucionalmente válida, siempre que sea necesaria para lograr la eficacia de la ley suplida y le dé congruencia sin contradecir sus principios. En ese tenor su aplicación no puede condicionarse a que proceda sólo en aquellos casos en los que la ley a suplir prevea expresamente la figura jurídica a suplirse, ya que dicha interpretación puede tener como consecuencia demeritar la finalidad que persigue dicha institución, que es auxiliar al juzgador en su función aplicadora de la ley para resolver las controversias que se le sometan a su jurisdicción, en cumplimiento a los principios generales del derecho y a los principios constitucionales que rigen el proceso. Además, no puede partirse de la premisa de que el legislador ha previsto absolutamente todos los casos a los que la ley que emite puede ser aplicable, de manera que cualquier carencia implique una omisión deliberada, por lo que es dable concluir que la caducidad de la instancia establecida en el artículo 137 Bis, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es aplicable supletoriamente a los juicios mercantiles que se rigen por las disposiciones del Código de Comercio anteriores a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, pues tal figura jurídica, que permite al juzgador extinguir procesos ante la falta de interés de quien debe impulsarlos hasta su resolución, no impone una institución extraña que el legislador no hubiese tenido la intención de establecer,* sino

a) El legislador no puede prever anticipadamente todos los supuestos a los que deban aplicarse las leyes que emite;

b) Sólo en aquellos casos en que el legislador haya expresamente dispuesto que cierta institución no sea aplicable, o que la misma sea contraria a la regulación o a los principios de la ley a suplir, entonces, puede concluirse que no puede haber supletoriedad;

c) La supletoriedad es una institución jurídica que tiene por objeto la integración normativa, llenar el vacío legislativo de la ley;

d) La aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra, procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes;

e) Realizar una interpretación limitativa de la institución de supletoriedad de leyes, condicionándola a que sólo proceda en aquellos casos en los que la ley a suplir prevea expresamente la figura jurídica a suplirse, puede tener como consecuencia demeritar la finalidad que persigue dicha institución;

f) Entonces, en la medida en que la figura jurídica que pretende complementarse, no sea contraria a la regulación establecida en la ley a suplir, y su aplicación sea congruente con los principios de esta última, así como necesaria o conveniente para el trámite y resolución de los asuntos en estudio, *"...las figuras jurídicas pueden aplicarse supletoriamente aun en el caso de que no estén previstas expresamente en la ley a suplir..."*.

Conforme a lo anterior, la supletoriedad prevista en los numerales 1063 y 2o. del Código de Comercio, debe ser utilizada para complementar una omisión en la ley, o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales previstos en otras leyes.

Establecido lo anterior, entonces es procedente analizar el Código Civil Federal, que en la parte que interesa, en el *"Capítulo III. De los bienes considerados según las personas a quienes*

que es congruente con el contexto de la legislación comercial, en tanto que atribuir efectos jurídicos a la inactividad procesal implica poner fin a la indefinición de los derechos litigiosos y evita que las partes pudieran prolongar -a su voluntad o capricho- juicios que el legislador quiso tramitar con especial celeridad, así como la pendencia indefinida de los procesos, lo que entraña el acogimiento a los principios de seguridad jurídica y administración de justicia."

pertenecen”, correspondiente a los artículos 764 al 773, prevé la existencia de bienes de dominio del poder público y de propiedad de los particulares; los primeros, son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, resaltándose que los bienes del poder público, son a su vez de uso común, destinados a un servicio público y bienes propios.

Sin embargo, los referidos artículos no establecen si los Municipios cuentan o no con bienes susceptibles de embargo; por tanto, conforme a la prelación de la figura de la supletoriedad en términos del artículo 1054 del Código de Comercio, se puede acudir a lo que establece el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prohíbe que se dicte 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.

Es importante precisar que si bien tal precepto legal prohíbe que se dicte 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**; se considera que también puede ser aplicable al presente caso en el que se condenó a un **ayuntamiento**, en términos de la jurisprudencia 1a./J. 43/2017 (10a.), del rubro: **“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”.**⁴³

⁴³ Emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I, página 406, registro 2014918, cuyo texto es: *“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*

Ahora bien, ante la prohibición de mérito, debe entenderse que las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública –federal, estatal y municipal– deben acatar de manera voluntaria la sentencia en la que hayan sido condenadas, pues de no hacerlo así, no existiría una medida eficaz para lograr el acatamiento de esa resolución, al no poder coaccionar a dichos organismos a un cumplimiento forzoso.

En ese sentido, no es dable atender a la institución de la ejecución de sentencia que está reglamentada en el Código de Comercio, porque no es posible proceder al embargo en contra de los Ayuntamientos Municipales del Estado de Tlaxcala, aunque así lo prevea el citado ordenamiento legal.

En esas condiciones, debe considerarse que en la especie, podría resultar aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 85/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).”**, en la que se determinaron las condiciones para establecer que las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas, deben considerarse autoridades para efectos del juicio de amparo, cuando desacatan una sentencia condenatoria.

Para reforzar lo anterior, es de suma importancia precisar que, en este orden de supletoriedad del Código de Comercio, es posible acudir a la normativa especial que regula los bienes del poder público en el Estado de Tlaxcala.

En ese sentido, la Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, en su artículo 4o., establece que contra el patrimonio público no podrá emplearse vía de apremio, dictarse

prestación de determinados servicios públicos. Por tanto, advirtiéndose que la anterior es la razón por la cual el artículo 4o. referido no hace mención expresa del orden municipal, distinguiéndolo del federal y el estatal, se concluye que los entes de la Administración Pública Municipal, entre ellos, los Ayuntamientos, deben considerarse comprendidos en el supuesto jurídico de ese precepto, pues actualmente el Municipio cuenta con los caracteres que lo colocan como nivel autónomo de gobierno que ejerce una administración pública propia y distinta de la que realiza la entidad federativa a la que pertenece”.

mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen; mientras que el artículo 9o. establece que el patrimonio público se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; por tanto, ninguno de éstos bienes puede ser materia de embargo.

En efecto, de los numerales transcritos se desprende que el patrimonio público está constituido por los bienes muebles e inmuebles, derechos patrimoniales e inversiones financieras susceptibles de valoración pecuniaria, sobre los cuales los entes públicos ostenten la propiedad o posesión, o así lo determinen las leyes; asimismo, se establece que el producto de la enajenación o explotación de estos bienes forma parte de la Hacienda Pública.

Los referidos dispositivos prevén también que el patrimonio público se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; que el patrimonio de los entes públicos queda comprendido en ésta misma clasificación, entre ellos los del Municipio, respecto de los cuales realiza un catálogo para diferenciarlos.

Asimismo, es de suma importancia precisar que en el artículo 4o. del referido ordenamiento legal, se establece que el patrimonio público es inalienable e imprescriptible y no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.

En ese sentido, la restricción establecida en el referido numeral está prevista tanto para los bienes del dominio público, como para los bienes de dominio privado, pues recordemos que ambos bienes constituyen el patrimonio público respecto del cual se establece la restricción prevista en el artículo 4o. mencionado.

Lo anterior pone en evidencia claramente que los Municipios del Estado de Tlaxcala no cuentan con bienes embargables, susceptibles de responder frente a una condena dictada en su contra en los juicios mercantiles; pues aun cuando el Código de Comercio prevé el embargo como un procedimiento de ejecución de lo sentenciado, lo cierto es que en contra del

patrimonio público del municipio (bienes públicos y privados) no puede dictarse mandamiento de ejecución en su contra.

Por otro lado, es cierto que para el cumplimiento de sus determinaciones el juez del conocimiento puede emplear la multa que establece el artículo 1067 bis del Código de Comercio, como medida de apremio; asimismo, está facultado para iniciar, en contra de los funcionarios respectivos, el procedimiento de responsabilidad previsto en los artículos 107, 108 y 111 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, 1, 2, 58, 59 y 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala; e inclusive la falta de cumplimiento a la sentencia puede actualizar el delito previsto en el artículo 148 del Código Penal para el Estado de Tlaxcala.

No obstante lo anterior, las medidas mencionadas en el párrafo que antecede, no pueden considerarse como *“amplia gama de instrumentos legales para solicitar el cumplimiento y ejecución de la sentencia definitiva”*.

Se afirma lo anterior, en principio, porque dichas medidas, con excepción de la multa, no se encuentran establecidas como parte del contexto de la legislación mercantil o adjetiva civil –de aplicación supletoria– para el cumplimiento de las sentencias en un juicio ejecutivo mercantil, pues como se vio el único procedimiento para la ejecución de éstas es el embargo, previsto en el Código de Comercio, el cual no es procedente en el presente caso.

En efecto, la multa, el procedimiento de responsabilidad y la actualización del delito de desobediencia, no forman parte del procedimiento concreto de ejecución, ni tienen la característica central de estar inmersos en la regulación de la fase de ejecución.

En todo caso, dichos dispositivos sólo resultan ser una consecuencia que puede presentarse derivada de la actitud contumaz de la autoridad, pero en forma alguna devienen como un instrumento de coacción que tenga como finalidad el cumplimiento eficaz e inmediato de una sentencia.

Ahora, a fin de evidenciar que en el caso concreto los Ayuntamiento del Estado de Tlaxcala, sí pueden ser autoridades para efectos del juicio de amparo, deben actualizarse los extremos siguientes:

a) El ente estatal se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa.

b) Tal privilegio deriva de la ley, pues ésta parte del cumplimiento voluntario por el órgano estatal.

c) El uso indebido de tal privilegio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario, y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor.

d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 constitucional.

Los supuestos identificados en los incisos **a)** y **b)** se actualizan en la especie, pues como previamente se explicó, el ayuntamiento demandado en el juicio de origen sí goza del supuesto de excepción previsto por el artículo 4o. de la Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, dado que no es posible embargar sus bienes, aun cuando la figura del embargo sí se contemple en el Código de Comercio, por lo que tal prerrogativa lo coloca en un plano de desigualdad frente al quejoso.

Por cuanto hace al requisito precisado en el inciso **c)**, se colma en la medida que el ayuntamiento señalado como responsable, derivado del caso de excepción legal en que se encuentra, no da cumplimiento a la sentencia firme que pesa en su contra.

También se acredita el requisito precisado en el inciso **d)**, ante la falta de pago voluntario de la condena, sin que la parte quejosa pueda ejercer conforme con la vía ordinaria algún medio efectivo que lo obligue para que acate la condena, con lo que se evidencia que el quejoso sí se

encuentra en estado de indefensión al no tener a su alcance medio útil y eficaz para satisfacer el derecho reconocido en su favor.

No es inadvertido que puede darse la posibilidad de que en el juicio de origen se haya podido trabar embargo precautorio derivado del *“auto de exequendo”*, pues ello no garantiza que en un momento dado pueda realizarse el pago de la condena, ya que como se vio en los párrafos que anteceden, los bienes que en su caso pudieran embargárseles a los ayuntamientos del Estado de Tlaxcala no pueden no podría emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa.

Por tanto, como se anticipó, los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, sí tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues el acto omisivo que de ellos se reclama es susceptible de impugnación en esta vía constitucional acorde con los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 1, fracción I, de la Ley de Amparo.

II. Comparativa con otras legislaciones estatales relacionadas con los bienes del municipio.

La restricción prevista en el artículo 4o. de Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, no es una mera casualidad, sino que tiene un propósito derivado de la intención del legislador a efecto de que el patrimonio público, entre ellos, el del ayuntamiento, se considere inalienable e imprescriptible, sin que pueda imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen ya sean del dominio público, o bien, del dominio privado.

De haber querido el legislador que alguno de los bienes que integran el patrimonio público pudiera ser susceptible de imponérsele las cargas antes mencionadas, así lo hubiera plasmado en la legislación ya referida.

En efecto, como se vio en los capítulos precedentes, existen legislaciones que establecen que si bien el patrimonio público no puede ser susceptible de ejecución forzosa, solo establecen

esa restricción para los bienes de dominio público, no así para los bienes de dominio privado, en los que expresamente se establece que pueden ser materia de embargo o enajenación.

Tal es el caso del Estado de México, en el que la normativa especial que regula los bienes del Poder Público de dicha entidad federativa, es decir, la Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, establece que los bienes son del dominio público y del dominio privado, acotándose en el artículo 20, que los privados corresponden: a los muebles e inmuebles no comprendidos en los diversos 15 y 17 de dicha ley; los ubicados dentro del Estado de México, que puedan ser enajenados; los inmuebles declarados vacantes, conforme a la legislación civil; los que haya formado parte de organismos auxiliares o de fideicomiso que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración central estatal o municipal; los inmuebles que adquieran el Estado o los Municipios por vías de derecho público o por cualquier título, en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público y, en cuanto a su régimen jurídico, el ordenamiento en consulta precisa que los bienes de dominio privado estarán sujetos a las disposiciones de dicho cuerpo legal y que serán utilizados al servicio de los Poderes del Estado y los Municipios; asimismo, y para el caso que nos ocupa, en su artículo 30 establece expresamente que los bienes muebles del dominio privado sí son susceptibles de embargo.

Lo anterior evidencia claramente que los Municipios del Estado de México sí cuentan con bienes embargables, susceptibles de responder frente a una condena dictada en su contra en los juicios mercantiles.

Como se puede ver, en la referida legislación del Estado de México, después de hacer una clasificación de su patrimonio, establece expresamente qué parte de éste (bienes muebles de dominio privado) puede ser embargable, a diferencia del Estado de Tlaxcala, en el que se prohíbe expresamente cualquier tipo de ejecución forzosa sobre el patrimonio de dicha entidad federativa, restricción que abarca tanto bienes de dominio público como de dominio privado.

Otra legislación que vale la pena analizar es la del Estado de Tabasco, en específico, la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, que en su artículo 109 en el que se establece que son inembargables todos los bienes, tanto muebles como inmuebles de la Hacienda Municipal y

no podrá emplearse la vía de apremio, ni dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectivas por ejecución forzada, las sentencias dictadas en contra de Municipios y únicamente se podrá (para autorizar el pago de la prestación a que la sentencia se refiere) solicitar que se incluya tal prestación en el proyecto del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente.

La anterior legislación, al igual que la de Tlaxcala, establece prohibición expresa de llevar a cabo mandamientos de ejecución forzosa en contra de los bienes del municipio, pero además expresamente restringe el embargo en la totalidad de dichos bienes; también, como característica especial, establece como una forma para el pago de las prestaciones derivadas de una sentencia, la posibilidad de solicitar una partida para el ejercicio fiscal siguiente, con la finalidad de que se paguen los montos a los que se haya condenado al municipio.

Como se aprecia, es el legislador estatal quien, bajo su potestad creadora de la ley, establece las bases, en las legislaciones correspondientes, para prever la forma de protección de los bienes de los municipios, que como en los casos de Tlaxcala y Tabasco, estableció una restricción absoluta para poder ejecutar una sentencia a través de sus bienes, lo que no sucede por ejemplo con el Estado de México.

4.2. Contrapropuesta a la solución del problema.

Durante la recopilación de los datos que sustentan mi argumento (desarrollado en el punto I), surgió una respuesta diferente a la la interrogante planteada a raíz del problema identificado, pero consideró que no es una solución satisfactoria del problema observado.

Esta segunda respuesta –considerada no satisfactoria– deriva de una interpretación armónica y sistemática del 4º la Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, con los diversos 24, 25 y 26 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, de los que se puede desprender que si bien en el primero de los numerales existe una restricción, aplicable a cualquier bien que forme parte del patrimonio del Estado, ya sea de dominio público o privado; pudiera ser que no se alcance plenamente esa convicción.

Lo anterior, porque conforme a numerales de la segunda legislación referida, tratándose del municipio, los inmuebles de dominio privado pueden ser materia de enajenación e incluidos en los contratos regulados por el derecho común, además de que pueden ser adquiridos por los particulares a través de la prescripción positiva de buena fe.

Consecuentemente, pudiera considerarse que el legislador al emitir la restricción general relativa a que el patrimonio del Estado o sus Municipios, es inalienable e imprescriptible, únicamente se refiere a los bienes de dominio público.

Además, pudiera establecerse que lo anterior encuentra sustento precisamente en la diferencia entre bienes de dominio público y de dominio privado; pues los primeros, son destinados al beneficio de la colectividad, mientras que los segundos no tienen esa finalidad; de ahí que, los primeros no pueden despojarse de la esfera patrimonial del ente público, pues se irrogaría un perjuicio a los gobernados.

En ese sentido, existe la posibilidad que esa característica que reviste a los bienes de dominio público actualice la restricción expuesta por el legislador, consistente en su inalienabilidad e imprescriptibilidad, aspecto que no acontece tratándose de los bienes de dominio privado, los cuales adquieren tal clasificación a partir de que no son destinados al uso común, ni mucho menos son ejercidos para prestar una función o servicio colectivo.

Por lo anteriormente expuesto, existe la posibilidad –no satisfactoria desde mi punto de vista– que los Municipios del Estado de Tlaxcala sí cuentan con bienes (del dominio privado) susceptibles de embargo (gravamen), los cuales pueden responder frente a una condena dictada en su contra en los juicios mercantiles; y, por tanto, resulta inconcuso que dicho órgano de gobierno no es beneficiado por algún privilegio procesal que impida obtener coactivamente las prestaciones a que se le pueda condenar, derivadas de un juicio ejecutivo mercantil; consecuentemente, la relación de coordinación entablada en dicho procedimiento jurisdiccional subsiste y, por ello, pudiera ser que la omisión de dar cumplimiento a una sentencia dictada en dicho procedimiento no puede ser considerada como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto; sólo se reitera que esta última conclusión considero que no es la más satisfactoria, pues al margen de si los bienes de dominio privado son susceptibles de enajenación o gravamen, como se destacó en los apartados que anteceden, jurídicamente no es lo mismo, que ese tipo de bienes sean susceptibles de enajenación o gravamen, a que se pueda **dictar en su contra mandamiento de ejecución o hacerse efectiva una sentencia mediante ejecución forzosa.**

Se afirma lo anterior, porque el artículo 4o. de la Ley del Patrimonio del Estado de Tlaxcala, establece que el patrimonio público es inalienable e imprescriptible y no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, **dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.**

En ese sentido, la restricción establecida en el referido numeral está prevista tanto para los bienes del dominio público, como para los bienes de dominio privado, pues ambos bienes constituyen el patrimonio público conforme al numeral 3º del referido ordenamiento legal y respecto del cual se establece la restricción prevista en el diverso artículo 4o.

Lo anterior pone en evidencia claramente que los Municipios del Estado de Tlaxcala no cuentan con bienes, susceptibles de responder frente a una condena dictada en su contra en los juicios mercantiles; pues aun cuando el Código de Comercio prevé el embargo como un procedimiento de ejecución de lo sentenciado, lo cierto es que en contra de los patrimonio

público del municipio (bienes públicos y privados) no puede dictarse mandamiento de ejecución en su contra.

CONCLUSIONES

En el presente estudio de caso se precisó como problema jurídico el que se suscita en el Estado de Tlaxcala, derivado de asuntos ejecutivos mercantiles en los que figuran como partes una persona física o moral de derecho privado (actor) y los Ayuntamientos pertenecientes a dicha entidad federativa (demandado), y en los que se ha dictado una sentencia condenatoria ejecutoriada, la cual no ha sido cumplida por la actitud omisiva del enjuiciado, que en su beneficio tiene la regulación legal expresa que prohíbe el embargo de sus bienes.

En ese sentido, tal conducta omisiva de un Ayuntamiento, en el caso del Estado de Tlaxcala, sí constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque en la legislación aplicable se prohíbe obtener por vía de apremio la satisfacción de la prestación que la sentencia reconoció u otorgó, con lo que se pierde la relación de coordinación que las partes (actor y demandad) tenían durante la tramitación del juicio de origen y, en consecuencia, el referido Ayuntamiento se coloca en un plano de supraordinación con motivo de la prerrogativa que le otorga la legislación de no ser coaccionado para cumplir con la condena ejecutoriada.

Se afirma lo anterior, pues como se vio a lo largo del presente estudio de caso, el patrimonio público inherente a los entes públicos, que se clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, resultan inalienables e imprescriptibles y no podrá imponérseles ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.

Lo anterior pone en evidencia que, sobre el patrimonio de los Ayuntamientos (tanto de dominio público como el privado) no puede emplearse vía de apremio alguna; en consecuencia, si un particular pretende ejecutar una sentencia en contra de dichos entes, resulta inconcuso que no podría embargar sus bienes y, por tanto, ante la negativa del ente público de cumplir la sentencia, aquél estaría imposibilitado para hacer cumplir la sentencia, pues no se podría garantizar su pago; de ahí que esa actitud omisiva se traduzca en un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Sin que se soslaye el hecho que los bienes de dominio privado puedan ser susceptibles de enajenación e incluidos en los contratos regulados por el derecho común, dentro de los cuales se encuentra la enajenación; además de que pueden ser adquiridos por los particulares a través de la prescripción positiva de buena fe; pues esa circunstancia no les quita la protección con la que están investidos por la propia legislación; en ese sentido, optar por la contrapropuesta a la solución del problema, sería tanto como dejar que el poder judicial se sitúe como un ente legislativo, lo que no corresponde a sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
2. Ley de Amparo, 2019, México.
3. Código Federal de Procedimientos Civiles, 2019, México.
4. Código de Comercio, 2019, México.
5. Ley del Patrimonio Público del Estado de Tlaxcala, 2019, México.
6. Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, 2019, México.
7. Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, 2019, México.
8. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, 2019, México.
9. Diccionario del español jurídico, <https://dej.rae.es/lema/bien-de-dominio-público>.
10. Álvarez Gendín, Sabino, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Barcelona, Bosch, 1956, p. 62.
11. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999.
12. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga Para, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, 8a. ed., México, Porrúa, 1969.
13. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1976.
14. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 3er. Y 4o. cursos*, 3a. ed. México, Oxford, 2000.
15. OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, México, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, Harper & Row Latinoamericana, 1980.
16. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1966.
17. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 6a. ed, México, Porrúa, 2002.
18. RÍOS VEGA, Luis Efrén e SPIGNO Irene, *Vademécum de derechos humanos*, México, Tirant lo blanch, 2019.
19. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita y MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, 1a. ed., México, Universidad de Guanajuato, 2005.
20. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8a. ed. México, Porrúa, 1977, t. I.

21. VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
22. Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O.
23. *Curso de derecho procesal civil*, (comp.) Pedagógica Iberoamericana, 1995.
24. Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XIX.
25. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVII.
26. Tesis 300, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte.
27. Tesis 1103, Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte HO, Quinta Época, registro 395,059.
28. Tesis s/n, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 3, Segunda Parte.
29. Tesis 2a. XXXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999.
30. Tesis: 2a./J. 85/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXXIV, julio de 2011.