

LOS OBSTÁCULOS PRESUPUESTARIOS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE CONDENAN AL ESTADO AL PAGO DE UNA SUMA DE DINERO. A PROPÓSITO DEL DERECHO HUMANO A UNA JUSTICIA PRONTA, COMPLETA Y JUSTA

Óscar NAVA ESCUDERO¹

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Los tratados internacionales como parte del Derecho Positivo mexicano y la obligación del Estado mexicano de proteger y garantizar los derechos humanos.* III. *Tutela judicial efectiva: la prontitud en las resoluciones y su plena ejecución.* IV. *A manera de conclusión.* V. *Fuentes de información.*

RESUMEN

El presente trabajo estudia la dificultad presupuestaria que representa para los jueces, ejecutar una sentencia firme que condene al Estado al pago de una cantidad en dinero, y las consecuencias por falta de pago que en materia de derechos humanos conlleva. Se centra, por lo tanto, en los aspectos presupuestarios previstos en la ley de la materia y cómo estos influyen decisivamente en el retraso del cumplimiento del pago. Finalmente, se hacen algunas propuestas conceptuales y de reforma a la Constitución Política.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto. Gasto público. Derechos humanos. Ejecución de sentencia. Tutela judicial efectiva. Bienes del Estado.

ABSTRACT

The present paper studies the budget difficulty representing for the judges to enforce a judgment condemning the State to the payment of a sum of money, and the consequences that this entails in terms of human rights. Focuses, therefore, on the expected budgetary aspects in the law on the matter and such they have a decisive influence on the delay of the fulfillment of the payment. Finally, some conceptual and reform proposals are made to the Political Constitution.

KEY WORDS

Budget. Public expenditure. Human rights. Enforcement of judgment. Effective judicial protection. State property.

¹ Doctor y Maestro en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad Complutense de Madrid, España con especialidad en Derecho Presupuestario. Distinguido por el sínodo doctoral con la medalla "*Cum Laude*" por el trabajo de tesis y la defensa de la misma. Autor de los libros: *El Estado deudor frente a sus acreedores*, publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda de España en 2006; y *Derecho Presupuestario Mexicano*, editado por Porrúa en 2014. Exprofesor de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM y del Tecnológico de Monterrey. Autor de diferentes artículos publicados en México, Argentina y España. Codirector del Seminario Internacional de Presupuestos Públicos y Derechos Humanos, 2016. Asesor jurídico en materia presupuestaria y gasto público.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez que la sentencia de amparo haya condenado al Estado a pagar al particular una determinada cantidad de dinero, el procedimiento presupuestario previsto en la normatividad de la materia para dotar de recursos a la partida con la cual el ente público gubernamental hará frente a su responsabilidad, mantiene ciertas reglas que permiten al Estado deudor demorar dicho pago. Aunado a lo anterior, a pesar de lo previsto en la fracción XVI del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los jueces no cuentan con mecanismos suficientes en la ley para hacer cumplir al Estado en caso de que este retrase el cumplimiento de pago exigido por la sentencia de amparo que le condena, pues la fracción señalada confiere a la autoridad responsable un plazo de cumplimiento, ampliable a otro tanto a solicitud de la misma, provocando con ello un ostensible retraso en la impartición de justicia y cuyo valor protegido es la rapidez con la que esta se concede. Al respecto, la doctrina mexicana ha sido contundente al respecto, “aunque suene aventurado, el ordenamiento jurídico no pone en manos de los tribunales de amparo ningún medio o instrumento efectivo para satisfacer el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias de amparo”. Las sentencias que condenan al Estado al pago de una suma de dinero “son cumplidas por los ejecutores de gasto si quieren, cuando quieren y como quieren”², tengan o no fondos económicos para hacer frente a dicha resolución.

Los privilegios con los que cuenta el Estado, adicionalmente, impiden a los jueces el embargo de sus bienes o de las cuentas bancarias en donde los ejecutores de gasto aglomeran sus recursos, o el embargo directo a la Tesorería de la Federación. De esta forma, los jueces, cuya primordial responsabilidad es la de hacer ejecutar sus sentencias, se enfrentan a un poderoso binomio utilizado por el Estado para evadir el cumplimiento económico de dichas sentencias de manera pronta, completa y justa: la legalidad presupuestaria y la inembargabilidad de sus bienes.

Este diferimiento del pago que la ley presupuestaria otorga al Estado deudor, conlleva a que la ejecución de las sentencias de amparo en México, sea lenta y a veces incompleta, violando con ello los derechos previstos en el Artículo 17 de la CPEUM que establece que las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; asimismo, dicho mecanismo presupuestario propicia la violación al Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, (en lo sucesivo Convención Americana) que establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Federal.

² Cfr. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, Marcial Pons-UNAM, 2008, tomo V, pp. 246 y ss.

II. LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO PARTE DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos en México de 2011, supuso un giro trascendental en el sistema constitucional mexicano que puso en el centro de su organización a los derechos humanos. Asimismo, integró al derecho positivo mexicano los tratados internacionales de los cuales forma parte México, a efecto de reconocer y proteger de la manera más amplia los derechos humanos de los mexicanos³.

Esta nueva obligación constitucional, implica para el Estado mexicano la utilización eficiente de recursos públicos que deben emplearse en el resguardo de los derechos humanos, pues la puesta en práctica de estos no puede quedarse como una declaración de buenas intenciones del gobierno. El aparato gubernamental debe activar todos sus recursos, incluidos los económicos, para custodiarlos, pero también y muy importante, para reestablecerlos en caso de una violación a los mismos.

Por lo tanto, la dotación de dinero público, a través del fortalecimiento de las instituciones, de la creación y mejoramiento de tribunales, de la capacitación de servidores públicos, entre otros tantos, es de suma trascendencia en la atención de los derechos humanos, ya que sin acciones de índole económica, difícilmente se podrá cumplir con el mandato constitucional previsto en el Artículo 1º de la CPEUM. El Estado mexicano no puede argumentar falta de dinero público para dejar de atender una situación que proteja o vulnere los derechos de los ciudadanos. El Artículo señalado establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En con-

³ Para los aspectos relacionados con el estudio de los derechos humanos, *cfr.* principalmente las siguientes dos obras: Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México. Análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011*, México, Porrúa, 2015, y Carbonell, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, 2ª ed., México, Porrúa, 2015.

secuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Conforme al texto constitucional, las personas no solo gozarán de las prerrogativas previstas en el texto constitucional, sino también de las derivadas de los tratados internacionales de los que México sea parte, ampliando con ello los derechos las personas. De esta forma, los tratados internacionales se incorporan al derecho positivo como una normatividad de obligatoria aplicación para el Estado Mexicano. En palabras de Carbonell, los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México son Constitución. Al respecto, el Pleno de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), al resolver la contracción de tesis 293/2011, reconoció expresamente la integración de un conjunto normativo de máxima jerarquía, constituido por los derechos humanos provenientes tanto de fuente interna o constitucional, como externa o convencional⁴.

Ahora bien, todas estas obligaciones de hacer o no hacer, suponen para el Estado la necesidad de dedicar recursos públicos a dicho fin, bien que ya estén previstos en el presupuesto que se ejecuta o proveerlos para el siguiente ejercicio fiscal a efecto de no desatender las contingencias derivadas de la violación de los derechos humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así lo reconoce. Al respecto, establece el apartado 2.1:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La SCJN también ha sido muy clara respecto de la carga económica que significa para el Estado, pero a la vez reconoce su carácter imprescindible para atender la protección de los derechos humanos. Vale la pena citar el siguiente criterio que se refiere al derecho a la educación:

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que dentro de esas obligaciones, en cumplimiento al derecho a la educación, reside la facultad otorgada al Congreso

⁴ DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, Tesis P./J. 20/2014 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que incumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas y a todos aquellos que las infrinjan. *Así, existe una obligación del Estado de verificar la correcta aplicación de los recursos destinados para el cumplimiento del derecho humano a la educación*, de la cual se advierte el carácter del Estado como sujeto obligado y comprometido a través de instrumentos internacionales, al cumplimiento de los fines educativos...⁵

Conforme a lo anterior se concluye que el nuevo escenario jurídico de respeto y protección de los derechos humanos en México, supone para el Estado mexicano, entre otras acciones, suministrar los recursos públicos suficientes para su atención.

III. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: LA PRONTITUD EN LAS RESOLUCIONES Y SU PLENA EJECUCIÓN

Los párrafos segundo y sexto del Artículo 17 de la CPEUM, exigen que la administración de justicia sea rápida y que las sentencias de los jueces y tribunales se ejecuten plenamente⁶.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...⁷

El Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, del Poder Judicial de la Federación, interpretó el alcance del Artículo 17 citado de la siguiente forma:

⁵ DERECHO A LA EDUCACIÓN. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN PARA GARANTIZAR SU EFECTIVIDAD, Tesis 1a. CLXXVIII/2015 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, t. I, mayo 2015, p. 427.

⁶ Así también lo determina el Artículo 192 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley de Amparo): "*Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas...*"

⁷ Aunque las prescripciones establecidas en el Artículo 8 de la Convención Americana (derecho de toda persona a un recurso efectivo ante tribunales nacionales competentes) y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho de toda persona a ser juzgada sin dilaciones indebidas) se refieren a materia penal como también lo hace nuestro Artículo 17 constitucional. El Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación en México ha resuelto que dichos derechos no solo son aplicables a la materia penal sino también a otras materias: RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN PARA DETERMINARLA, AQUÉLLOS GOZAN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y DERECHO DE DEFENSA, Tesis XXXI.5 L (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, t. 2, febrero de 2013, 1504.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, de rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES, definió la garantía a la tutela como "... *el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión...*" Por otra parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica 1969)... establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso; a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. De lo anterior se advierte que el Estado Mexicano ha reconocido el acceso a la justicia como un derecho fundamental; sin embargo, para que éste realmente se concrete en la esfera jurídica de los gobernados, es necesario precisar que se manifiesta en dos aspectos complementarios: uno formal y otro material. *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...*

Por su parte, *el aspecto material del derecho de acceso a la justicia, complementa al primero, pues se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones y, especialmente, cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes. Por tanto, 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 subgarantía de "ejecución de resoluciones" o de "justicia cumplida", que otorga a los gobernados el derecho a que los fallos dictados por las autoridades jurisdiccionales se notifiquen y cumplan cabalmente, ya que, de otra manera, la prerrogativa constitucional y convencional primeramente indicada, tendría sólo carácter adjetivo o procesal*⁸.

⁸ DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SE RESPETA EN LA MEDIDA EN QUE SE ATIENDEN LOS ASPECTOS FORMAL Y MATERIAL EN QUE SE MANIFIESTA, Tesis XXXI.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1105.

Por su parte, el Artículo 25 de la Convención Americana, referente a la protección judicial establece que: “*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución...*”

En este orden de ideas, las resoluciones de los jueces y tribunales no solo deben ser rápidas, completas e imparciales como dice el artículo constitucional señalado y la Convención Americana, sino que también el juez o tribunal debe ejecutar sus resoluciones, es decir, debe obligar a la autoridad responsable a cumplir con lo que la resolución establece. De no ser así se entenderá violado el derecho fundamental establecido en el Artículo 17 antes transcrito.

La justicia debe otorgarse rápidamente, sin dilaciones, de lo contrario se entenderá como la denegación de la misma; lo que en términos anglosajones se prescribe como: *A delayed justice is a denied justice*. El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas puede concebirse como un derecho subjetivo constitucional, de carácter autónomo, aunque instrumental del derecho a la tutela judicial, que asiste a todos los sujetos del Derecho Privado que hayan sido parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos del Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando con él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias⁹.

La doctrina mexicana, por su parte, ha dicho claramente, que el derecho a una tutela judicial efectiva según lo prevé nuestro Artículo 17 constitucional, surte sus efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción, que significa evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales e impedir que se conozca una pretensión por parte de los órganos jurisdiccionales; segundo, en el proceso mismo, que implica que una vez logrado el acceso, se debe asegurar se siga un proceso que permita que el actor plantee sus pretensiones y el demandado se defienda y, además, que se obtenga una solución en un plazo razonable y, tercero, eficacia de la resolución, es decir, que una vez que se dicte la sentencia, haya una plena ejecución de esta¹⁰.

⁹ Gimeno Sendra, Vicente, *Constitución y proceso*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 137.

¹⁰ Acúdase a Hallivis Pelayo, Manuel L., “Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México. Tecnología y tutela jurisdiccional”; Nava Negrete, Alfonso, *Administración Pública Contemporánea. Derecho, política y justicia*, México, Porrúa, Facultad de Derecho UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. III, p. 183. Asimismo, consúltese la tesis aislada, DERECHO FUNDAMENTAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DEFINICIÓN Y ALCANCE, Tesis I.3o. C 71 K (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, t. III, mayo de 2015, p. 2157.

1. *Primer obstáculo: el principio de legalidad presupuestaria*

El principio de legalidad presupuestaria, previsto en el Artículo 126 de la CPEUM, exige que los ejecutores de gasto no realicen pago alguno si no es mediante el Presupuesto de Egresos o mediante ley posterior: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”. Esto significa que solo a través de estos dos medios el Estado puede disponer del dinero público, ya sea a través de obligaciones voluntarias o legales/contractuales. De lo contrario, es decir, de realizar un gasto sin sustento en estas dos únicas vías supondría la realización de un acto administrativo de disposición de gasto ilegal. Por tanto, las fuentes jurídicas del gasto público en México son la ley y el Presupuesto de Egresos. El Estado, *ergo*, no puede gastar dinero público si no se encuentra autorizado por estas dos únicas instancias.

¿Qué pasa con las sentencias firmes que condenan al Estado al pago de una suma de dinero? No obstante que nuestra Carta Magna no las reconoce expresamente como fuente jurídica de gasto público, en mi opinión, estas también debieran ser consideradas como tal, máxime cuando se trata de la observancia de un derecho humano, independientemente de que la previsión legal para dotar créditos presupuestarios para hacer frente a este gasto venga o no estipulada en la ley o en el Presupuesto de Egresos.

Como el principio de legalidad presupuestaria solo prevé esas dos alternativas para generar y autorizar gasto público, el Estado se cobija en dicho principio (no tengo dinero para pagar) para no dotar inmediatamente de un crédito presupuestario que haga frente al pago de la sentencia de amparo firme. De esta forma, el principio de legalidad presupuestaria pasa de ser un principio rector y garantista del ejercicio del gasto público a ser un instrumento al servicio del Estado para evadir sus obligaciones dinerarias.

Dictada la sentencia condenatoria del Estado al pago de una cantidad de recursos, la legislación mexicana contempla dos vías para satisfacerla presupuestariamente. El régimen general y el régimen derivado de la responsabilidad patrimonial del Estado.

A. *El régimen general*

El Artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en lo sucesivo LFPRH) establece:

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

Las *ajustes presupuestarios* que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, *no podrán afectar*

el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente *un programa de cumplimiento de pago* que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones *hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios*, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa...

Desde la simple lectura del Artículo transcrito, se traslucen las facilidades que la ley otorga al Estado para el cumplimiento del pago de sus obligaciones derivadas de resoluciones firmes. El análisis es el siguiente:

- Para las obligaciones “*de cualquier índole*” no existe en el Presupuesto de Egresos un fondo con recursos públicos como sucede en otros países para afrontar estos gastos¹¹. Tampoco se exige contar con una partida presupuestaria para acometer tal obligación. Cosa diferente sucede con la responsabilidad patrimonial en la que sí se exige la dotación de dinero a una partida según se verá.

Asimismo, la ley presupuestaria mexicana auspicia lo que la doctrina internacional conoce como el principio de autotutela o autoejecución administrativa de sentencias condenatorias del Estado¹². Este principio permite que sea la misma autoridad la que dé cumplimiento a la sentencia que le condena, por tanto no se permite la ejecución forzosa cuyo cumplimiento se realiza aún en contra de la voluntad del condenado.

- Es la misma autoridad administrativa condenada quien deberá realizar o, en su caso, solicitar autorización para llevar a cabo la adecuación a su Presupuesto para hacer frente a este pago. Es ella misma la que en todo caso debe activar el mecanismo presupuestario de la adecuación.

¹¹ El Artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria española, prevé un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria cuya principal misión es hacer frente a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte la adecuada dotación de crédito. Esto significa que el dinero depositado en el fondo (un 2 por 100 del total de gastos para operaciones no financieras) es susceptible de ser utilizado para atender gastos derivados de una sentencia condenatoria a las Administraciones Públicas españolas, no obstante, la autorización para realizar dicha operación recae en el acuerdo que al respecto emita el Consejo de Ministros, por tanto, la dotación de dinero para tal causa depende de la voluntad del mismo ejecutado.

¹² Vease García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª. ed., Madrid, Civitas, 2006, tomo I, pp. 51, 52 y 512.

Pero esas adecuaciones presupuestarias, dice la ley, no deben afectar el cumplimiento de objetivos y metas de programas prioritarios. Ante la falta de la determinación exacta de lo que debe entenderse por un programa prioritario, basta que el ejecutor de gasto condenado alegue que la adecuación referida afecta el cumplimiento de alguno de sus programas para excusarse del pago de la sentencia. Es cierto, por otro lado, que no sería conveniente que por realizar dicha adecuación el ejecutor de gasto dejara sin fondos un programa de repercusión social como los de educación y que inciden directamente en la población; pero hay que subrayar que quien incumplió fue la autoridad administrativa condenada y la responsabilidad del cumplimiento de la sentencia condenatoria no debiera perjudicar a la población, sino que debiera castigar al ejecutor de gasto que se niega a cumplir –o a retrasar– con el veredicto del juez o tribunal.

- Si aún realizadas las correspondientes adecuaciones presupuestarias y estas no fuesen suficientes para afrontar el pago, la ley permite que el ejecutor de gasto presente ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, debiéndose pagar el resto de la obligación en los ejercicios fiscales subsecuentes. Este programa, entonces, sirve para fraccionar el pago durante el ejercicio fiscal correspondiente y en los subsecuentes, sin que dichos pagos tampoco afecten metas y objetivos en los ejercicios futuros.

De esta forma, mientras el ejecutor de gasto no presente ese programa, no se podrán pagar dichas obligaciones. Y mientras la autoridad administrativa alegue que dichos pagos afectan sus programas prioritarios, inclusive en los ejercicios futuros, la obligación de pago puede retrasarse varios años.

Todas las modalidades o límites de cumplimiento revisados evidencian lo difícil que supone para el particular que su pago se realice con prontitud como exige el Artículo 17 constitucional y el Artículo 25 la Convención Americana, pero además denota que la ley presupuestaria otorga muchas facilidades al ejecutor de gasto para resolver el cumplimiento de sus obligaciones, pero ninguna para resguardar los derechos humanos del particular afectado.

B. Régimen de responsabilidad patrimonial del Estado

El último párrafo del Artículo 109 de la CPEUM establece el régimen general de la responsabilidad patrimonial del Estado: "... La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".

Para el pago derivado de responsabilidad patrimonial del Estado, el Artículo Transitorio Único de la reforma constitucional de 14 de junio de 2002 y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de 31 de diciembre de 2004, establecen un procedimiento presupuestario *ad hoc* coincidente en algunos aspectos al régimen general que arriba se desarrolló, pero que difiere en otros pues la indemnización está sujeta a ciertos “límites” que alteran no solo el límite cuantitativo sino también el cualitativo del pago indemnizatorio del afectado. El precepto mencionado establece en la parte respectiva:

... La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, *así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.*

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes: a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) *El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate...*

A diferencia del régimen general antes expuesto, en el caso del pago por responsabilidad patrimonial del Estado, se exige que en el plazo que ahí se establece, la Federación, las entidades federativas y los municipios realicen las modificaciones pertinentes para que incluyan en sus respectivos presupuestos una partida específica –no un fondo presupuestario– para hacer frente a este tipo de gasto.

La anterior regla debe sujetarse, dice el inciso b) del Artículo Único Transitorio, a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate; en consecuencia si no existe dinero en la partida presupuestaria correspondiente, no podrá hacerse el pago como lo exige el Artículo 126 constitucional. Según entiendo, el hecho de que se exija la inclusión de una partida presupuestaria *ad hoc* en el respectivo Presupuesto, no implica que a dicha partida se le dote obligadamente de dinero para pagar las indemnizaciones, en razón de que esa dotación depende de la disponibilidad presupuestaria. Es suficiente para el ente público, por tanto, esgrimir que no cuenta con recursos para incluirlos en dicha partida para que en ese ejercicio fiscal no se pague la indemnización respectiva. Para el particular ofendido le es imposible conocer si en el presupuesto del ente infractor realmente se va a incluir dinero en la partida para pagarle, ya que se trata de un procedimiento interno del gobierno.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por su parte, agrega otras limitaciones y modalidades.

El pago por la indemnización a parcialidades deberá sujetarse al “*comportamiento del ingreso-gasto*” (Artículo 11, inciso f, numeral 3). Es decir, ¿el comportamiento financiero del Estado, puede limitar el legítimo derecho humano del afectado a recibir su indemnización? Esta regla se sustenta en un criterio sumamente subjetivo y altamente perturbador: ¿Quién decide que el comportamiento ingreso-gasto del país no es óptimo para pagar las obligaciones del Estado derivadas de una decisión judicial? La misma estructura administrativa condenada. En mi opinión, esto debiera reformarse, pues con el nuevo régimen constitucional a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, el derecho humano a recibir una indemnización justa, no debe condicionarse al comportamiento de las finanzas públicas cuando ni siquiera este puede considerarse como un valor “protegible” en nuestra Carta Federal.

El Artículo 6° de la ley en comento, fija un monto máximo que los proyectos de presupuestos de los entes públicos pueden contener para el pago derivado de la responsabilidad patrimonial del Estado: “... La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente”. Si bien dicho límite pretende proteger a la Hacienda Pública de grandes erogaciones de dinero público con motivo de su responsabilidad patrimonial, por otro lado, no hay evidencias prácticas de que el monto de una sentencia de estas características pueda vulnerar la estabilidad de la hacienda de un país. El Dictamen de la Cámara de Diputados (9 de diciembre de 2004) previo a la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, justificó dicho límite argumentando lo siguiente: “De lo contrario se podrían presentar abusos por parte de los administrados que, obviamente, repercutirían en las finanzas públicas y desvirtuarían la finalidad de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado”.

Desde mi punto de vista, es inconstitucional establecer un límite a los recursos que deban pagarse por este concepto, ¿acaso la impartición de justicia debe sujetarse a una determinada suma de dinero? Hay que insistir que es el Estado el infractor y que debe responsabilizarse por ello; en todo caso, si el Estado es temeroso de que las acciones de sus servidores públicos lo puedan llevar a realizar un gasto que hipotéticamente afecte sus finanzas, habrá que seguir a Pérez López quien dice con toda razón: “La responsabilidad patrimonial del Estado debe generar en el cuerpo de sus servidores públicos la preocupación de que sus actos no causen afectaciones en la esfera particular”¹³. En todo caso, la legislación mexicana contempla el derecho de repetición del Estado contra sus servidores públicos que le causen algún perjuicio en su patrimonio. Si el Estado quie-

¹³ Cfr. Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 2, 2010, p. 6.

re evitar pagar por su responsabilidad patrimonial, tendrá que capacitar a sus servidores públicos y erradicar y perseguir a los que son corruptos. Pero el particular no tiene porqué soportar esa actuación irregular del Estado.

Es inconstitucional, a su vez, porque el establecimiento de un porcentaje como límite al pago de sentencias condenatorias también estaría violando el derecho humano a la propiedad privada según se prevé en el Artículo 21, apartado 2, de la Convención Americana que a la letra señala: "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley". La indemnización justa no es un derecho humano como tal, pero es la garantía de la protección del derecho humano a la propiedad privada. Si el Estado con base en la legislación paga tarde, pero además de forma injusta, por tener que ceñirse al límite establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, no hay duda de la vulneración de los Artículos 17 de la CPEUM; 2º y 21 de la Convención Americana.

En una tesis aislada, la SCJN interpreta que la ley no debe fijar límites y porcentajes para el pago de la responsabilidad patrimonial, sino que debe hacerlo el juez: "*Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad*"¹⁴.

En este mismo sentido ya se han pronunciado diversos tribunales. El criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, entró a valorar el alcance de la palabra "límites" establecida en una ley local de responsabilidad patrimonial del Estado, concluyendo que debido a que esa ley estableció un monto máximo al cual sujetar la indemnización por los daños que generara la actividad administrativa irregular del Estado, y que la CPEUM también establece la palabra "límites" causando duda sobre el alcance de la misma, resolvió que la interpretación sobre dicho precepto tendría que ser en sentido amplio para así atender a lo establecido en el Artículo 21, apartado 2 de la Convención Americana, por lo que:

Ninguna persona puede ser privada de sus bienes excepto mediante el pago de indemnización justa, sin que estuviera limitada por montos máximos en los parámetros de restitución. Luego, si por justa debemos entender que las personas afectadas en sus derechos reciban un pago acorde al daño causado, al armonizar estos aspectos, *se concluye que la Constitución Federal y la mencionada convención son*

¹⁴ DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE, Tesis 1a./J. 31/2017 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, t. I, abril de 2017, p. 502.

*coincidentes en cuanto a que la indemnización debe ser justa, cuestión que no se logra con el establecimiento en la referida ley local de un monto máximo como tope de indemnización, pues no permite al juzgador realizar una ponderación a fin de determinar la indemnización que corresponda al caso concreto*¹⁵.

Tenemos entonces, por dos vías, la violación a los derechos humanos de las personas en cuanto a aspectos presupuestarios se refiere. Por un lado, la lentitud en la ejecución de la sentencia de amparo por aspectos procedimentales de pago, la cual estaría violando el Artículo 17 constitucional y 25 de la Convención Americana, y por otro lado en la responsabilidad patrimonial del Estado, el límite o porcentaje previsto en la ley para el pago de la indemnización justa a que tiene derecho el afectado, vulnerando los Artículos 2º y 21 de la Convención Americana.

2. Segundo obstáculo: la imposibilidad de embargar bienes del Estado mexicano

Otro de los obstáculos con los que colisionan los jueces y tribunales a efecto de hacer ejecutar sus sentencias, es la imposibilidad de embargar bienes al Estado o de embargar sus cuentas públicas. La inembargabilidad de los bienes del Estado es uno de los privilegios con los que cuenta el mismo derivado de su *imperium*. Así, "visto como un fuerte obstáculo para el cumplimiento de las sentencias condenatorias de la Administración, el principio de legalidad presupuestaria y los privilegios o prerrogativas que la Administración ostenta, resultan un malogrado binomio en el cual la Administración se cobija para incumplir con sus obligaciones..."¹⁶.

Hoy en día (y desde hace algunas décadas) se alzan diversas voces que demandan la terminación de dichos privilegios, sobre todo el que se refiere a la inembargabilidad de los bienes patrimoniales del Estado¹⁷. Es clarificadora la frase que al respecto enuncia el profesor español García de Enterría, quien desde los años ochenta ha considerado al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado como un "asombroso fósil medie-

¹⁵ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE UN MONTO MÁXIMO COMO LÍMITE AL QUE DEBERÁ SUJETARSE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS QUE GENERE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, Tesis III. 4o. (III Región) 4 A (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro IV, t. 5, enero de 2012, 4610.

¹⁶ Cfr. Nava Escudero, Oscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*, Madrid, IEF-Ministerio de Economía y Hacienda, 2006, p. 218.

¹⁷ Entre otros, Sánchez Serrano, Luis, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1997, t. I, p. 485; Gimeno Sendra, José Vicente, "Alternativas a la disfuncionalidad del procedimiento de ejecución de sentencias contencioso-administrativas", *Revista Española de Derecho Administrativo* (en adelante REDA), Madrid, núm. 27, 1980, p. 575; y Sainz Moreno, Fernando, "Bienes de las entidades locales", Muñoz Machado, Santiago (director), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 1998, vol. II, p. 1593.

val viviente fuera de su medio”¹⁸, o una rémora de la justicia administrativa como lo ha nombrado Ballesteros Moffa¹⁹.

En México, el Artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuya redacción original se conserva desde el año de su expedición (24 de febrero de 1943), salvaguarda el *imperium* del Estado:

Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; *pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo*, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes. Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones...

Desgranando este artículo, en un primer instante, nos advierte que el Estado tiene dentro del procedimiento judicial, la misma situación “*que otra parte cualquiera*”; es decir que el Estado y los particulares que se relacionan obligacionalmente se encuentran, judicialmente, en un mismo plano de igualdad²⁰. No obstante, a pesar de lo contundente de la primera parte, esta se subordina o se ve condicionada a la segunda que prohíbe que contra el Estado se dicte en su contra “*mandamiento de ejecución ni providencia de embargo*”.

Lo ordenado en el Código señalado concatena con lo establecido en el Artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales (20 de mayo de 2004) que a la letra dispone:

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

¹⁸ García de Enterría, Eduardo, “Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”; *REDA*, Madrid, núm. 52, 1986, p. 489; ídem, “Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas”; *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 209, 1987, p. 13.

¹⁹ Ballesteros Moffa, Luis Ángel, “Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa”; en Chinchilla Marín, Carmen (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 2004, p. 231.

²⁰ Así lo profesaba el insigne jurista Antonio Carrillo Flores, tratando de suavizar la posición de superioridad en la que se encontraba el Estado: “Los Códigos Federales de Procedimientos, de 1897, de 1908, de 1942, han concedido a la Federación ciertos privilegios: no poder ser embargada, o condenada en costas, ni estar obligada a entrar a concursos y tal vez algunos más; pero, salvo esos privilegios y otros que consigna la Ley General de Bienes Nacionales, la Federación, en su capacidad como persona moral susceptible de derechos y obligaciones regidos por la legislación civil y mercantil, está colocada casi en situación de igualdad con los particulares”. Véase “La responsabilidad del Estado en México”, Conferencia leída en la Escuela Libre de Derecho el 8 de marzo de 1976 y publicada en la *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 1, 1997, p. 12.

bles porque no se pueden enajenar (vender, permutar, donar) por el gobierno federal; son imprescriptibles porque ningún particular podrá adquirir tales bienes por medio de la prescripción, es decir por el solo transcurso del tiempo de posesión de los mismos; y son inembargables “pues aceptarlo sería a la vez admitir que son adquiribles en remate”²¹.

En relación con el Artículo 4º citado, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, del Poder Judicial de la Federación, mediante una tesis aislada, también se ha pronunciado en favor del privilegio del Estado, pero dejando a salvo el derecho subjetivo del particular a través del ejercicio del juicio de amparo en contra de la negativa de la autoridad a acatar el fallo:

Conforme a lo establecido por el precepto citado, *no podrá dictarse en contra de las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas* (que tienen dentro del procedimiento judicial la misma situación que cualquier otra parte), *mandamiento de ejecución, ni providencia de embargo...*

...

Sin embargo, conforme al párrafo segundo de ese mismo precepto legal, es obligación de la autoridad correspondiente cumplimentar las resoluciones pronunciadas en contra de dichas entidades gubernamentales, de acuerdo con sus atribuciones, por lo que en cada caso concreto se deberá determinar quién es esa autoridad para que cumplimente el fallo pronunciado, debiendo para ello atenderse a las atribuciones y facultades con las cuales se encuentra investida, *y en caso de que la referida autoridad se niegue a dar debido cumplimiento a la sentencia pronunciada en contra de la entidad correspondiente, procede en su contra el juicio de amparo, pues de lo contrario se estaría transgrediendo el artículo 17 constitucional en perjuicio de la persona que obtuvo sentencia favorable*, habida cuenta que la impartición de justicia no únicamente se puede limitar a que los tribunales resuelvan las controversias que se susciten entre las partes en conflicto, sino que una vez que se diriman mediante la emisión de una sentencia, ésta se debe hacer efectiva en contra de la persona que fue condenada, para lo cual las diversas disposiciones aplicables, como es la que se estudia, deben establecer los medios necesarios para poderla ejecutar...²²

²¹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 381.

²² SENTENCIAS. FORMA DE LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DICTADAS CONTRA DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Tesis I.5o.C.94 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p.1679.

También es relevante la siguiente jurisprudencia de la segunda sala de la SCJN sobre el mismo Artículo 4º:

La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, *no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente*, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, *en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo*, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...²³

Como puede apreciarse, en el sistema jurídico mexicano se deja a la buena fe de la Administración deudora el cumplimiento de la obligación derivada de una sentencia condenatoria, lo cual como ya se ha mencionado es reprobable, pues en la mayoría de las ocasiones la Administración no cumple voluntariamente.

Es importante señalar que no obstante que la reciente Ley de Amparo, perfeccionó el régimen de multas con la posibilidad de remitir al tribunal correspondiente un expediente que puede culminar con la separación del puesto de la autoridad responsable o de su superior jerárquico, y/o la consignación de estos cuando incumplen con una sentencia

²³ 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, p. 448.

ejecutoriada, el Artículo 107, fracción XVI de la CPEUM, reformado el 6 de junio de 2011²⁴, y la misma Ley de Amparo (Artículo 192) siguen manteniendo la opción para la autoridad responsable de justificar el incumplimiento de su sentencia, pudiéndosele otorgar un plazo razonable para el cumplimiento, ampliable a otro tanto más a solicitud de la autoridad.

El término “plazo razonable”, como parte de uno de los elementos del debido proceso, atiende a cuatro parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que son: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Conforme a esto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una tesis aislada²⁵ ha dicho que para precisar el “plazo razonable” en la resolución de los asuntos debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos:

Conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de “plazo razonable” debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto...

De lo que se colige que si bien el criterio general es dejar a los mismos juzgadores determinar el plazo razonable, para evitar la dilación indebida protegida por los Artículos 8º de la Convención Americana y 6º del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la autoridad responsable encuentra

²⁴ “... Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito...”

²⁵ [N. del E.] El criterio referido está contenido en la Tesis I.4º.A.4 k (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, t. 2, diciembre de 2012, pág. 1452, de rubro: PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

refugio legal en la LFPRH, en la que se prevén diferentes mecanismos presupuestarios para retrasar el cumplimiento de pago y con ello tener una justificación legal para solicitar “plazos razonables”²⁶. ¿Cuáles son esas justificaciones para solicitar plazos de cumplimiento? Ya los hemos examinado: puede argumentar que no existe dinero en la partida presupuestaria; que se afectan los programas prioritarios; puede alegar el respecto al principio de legalidad presupuestaria; que el correspondiente pago se encuentra sujeto a disponibilidad presupuestaria; puede solicitar el fraccionamiento de los pagos; puede no incluir el respectivo crédito presupuestario en los programas anuales de cumplimiento ¿*ad infinitum*?

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. *Reformar el Artículo 126 constitucional a efecto de considerar a las sentencias firmes como una fuente jurídica de gasto público*

A la par que la ley y el Presupuesto de Egresos, las sentencias firmes de los jueces y tribunales debieran tener virtud suficiente para generar por sí mismas el crédito presupuestario preciso para dar cumplimiento con la sentencia que condena al Estado al pago de una suma de dinero haya o no recursos económicos previstos para tal fin en las arcas de las autoridades responsables. Dos criterios de la SCJN sustentan lo anterior.

En 2002, el Pleno, en una tesis aislada, considera que la interpretación del Artículo 126 constitucional no debe realizarse de forma aislada, habida cuenta de que:

El precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que *le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable*. Además, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumpli-

²⁶ La SCJN ha dicho que la imposición de multas a las autoridades responsables en términos del Artículo 193 de la Ley de Amparo, por el retraso en el cumplimiento de las sentencias, debe derivar de evasivas o de la aplicación de procedimientos ilegales de la misma autoridad condenada CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, Tesis P/J. 58/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 11. Pero nos preguntamos si también es posible que dicha imposición de multas, pueda derivarse de un procedimiento legal (presupuestario) pero que retrase significativamente el pago de una cantidad de dinero como el caso que nos ocupa.

miento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnerara la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución General de la República, *en razón de que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente...*²⁷

Siguiendo este camino de interpretación en otra tesis aislada²⁸, el Pleno de la SCJN ratifica lo expuesto en el criterio que antecede:

La resolución incidental de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, que establece la condena al pago de una cantidad líquida, cierta y determinada, derivada de un procedimiento en el cual se le respetó a la autoridad responsable el derecho procesal de audiencia, *constituye una obligación lisa y llana, cuyo cumplimiento y eficacia no se encuentran condicionados a que la autoridad responsable gestione y obtenga la partida presupuestal destinada específicamente para su pago. Lo anterior es así, en virtud de que existe una responsabilidad del Estado en la satisfacción de los deberes esenciales para restituir al gobernado en el goce de sus garantías individuales violadas, entendida ésta como la obligación ineludible de un órgano del poder público de restituir el perjuicio patrimonial o económico ocasionado a uno de sus gobernados con motivo del indebido ejercicio de la actividad que desempeña, responsabilidad que va más allá de los trámites efectuados para obtener una asignación presupuestaria específica a fin de asumir el pago del débito, pues el cumplimiento de los mandatos de amparo no está sujeto a la voluntad de las autoridades responsables, sino al imperio de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de no ser así, bastaría con que las autoridades obligadas gestionaran debidamente ante las autoridades competentes el otorgamiento de la partida presupuestal correspondiente, para quedar exoneradas de la aplicación de las medidas establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la propia Constitución Federal, aunque aquélla no se otorgara, lo cual permitiría tanto a la autoridad obligada al pago como a aquella que debe autorizar el presupuesto o gasto público de una oficina gubernamental, encontrar un mecanismo para evadir el cumplimiento de una resolución de pago de daños y perjuicios, hasta el grado de que ésta quedara permanentemente*

²⁷ SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO, Tesis P. XIX/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 11.

²⁸ SENTENCIAS DE AMPARO. EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, NO ESTÁ CONDICIONADO A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE GESTIONEY OBTENGA LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, Tesis: P. XIX/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 11.

incumplida, con mengua del riguroso sistema dispuesto en la Norma Fundamental para el cumplimiento de los mandatos de amparo y de la garantía de administración de justicia pronta y expedita prevista en su artículo 17, a favor del gobernado, quien a través del procedimiento de inejecución de sentencia de amparo debe ser restituido en el pleno goce de sus garantías individuales violadas...

Estos criterios son una prueba irrefutable de dos cosas: a) que si bien el ejecutor de gasto (administración pública, en suma) debe respetar el principio de legalidad presupuestaria al momento de realizar un acto administrativo que disponga de recursos públicos o en la celebración de un contrato, el uso de dicho principio no debe convertirse en un instrumento al servicio del Estado que impida el cumplimiento de sentencias que le condenan o que le permita retrasar su cumplimiento, y b) que las sentencias condenatorias del Estado al pago de una suma de dinero generan por si mismas el gasto que debe asignarse a la partida presupuestaria que hará frente a dicha obligación haya o no dinero en el correspondiente Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior, considero que de una interpretación armónica de los principios constitucionales previstos en los Artículos 1º, 17 y 126, así como de los dos criterios de la SCJN mencionados en concordancia con los Artículos 2º y 26 de la Convención Americana, el acatamiento de sentencias condenatorias del Estado al pago de una cantidad de dinero, deben cumplirse sin ninguna excepción, exista o no dinero el Presupuesto. El Artículo 126 de la Carta General, debiera recoger el sentir de estos criterios jurisdiccionales.

2. Repensar la posición privilegiada del Estado frente a sus acreedores

El cumplimiento de las obligaciones del Estado deben realizarse conforme al Derecho Privado, como si de un particular se tratase, pues de esta forma se despojaría de sus diferentes prerrogativas las cuales impiden que la justicia sea impartida de forma pronta y expedita. Nadie niega que el Estado goza (y debe seguir gozando en ciertos aspectos) de una situación privilegiada frente a los particulares (terminación anticipada y modificación de los contratos públicos, por ejemplo) pero ese imperium no debe dar lugar a vulnerar la ley, ni a vulnerar los derechos humanos de sus acreedores argumentando el respecto al principio de legalidad presupuestaria. En otro lado ya he comentado que "las obligaciones se celebran para cumplirse y que una forma anormal de terminar esa obligación es el incumplimiento, y esto hay que retenerlo en la mente, pues una vez dictado el fallo, la Administración es la única responsable de su incumplimiento, nadie más, y eso trae consecuencias jurídicas que ni la legalidad presupuestaria ni los privilegios de ésta pueden servir como excusa para el impago de su obligación"²⁹.

²⁹ Nava Escudero, Oscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*, Madrid, IEF-Ministerio de Economía y Hacienda, 2006, p. 218. En el mismo sentido en la doctrina española: Bohoyo Castañar, Francisco, *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*, Madrid, IEF, 1986,

3. Embargo de bienes

La inembargabilidad de los bienes del Estado, es un privilegio de este cuya permanencia se debilita cada vez más. Es indispensable empezar a alejarse de los pensamientos clásicos ortodoxos que pugnan por una estricta división de poderes en la que el mandamiento de un juez condenando al Estado se considera como una invasión o intromisión de poderes, para pasar a un pensamiento más moderno y acorde con nuestro nuevo régimen constitucional en materia de derechos humanos, en donde el Estado sea responsable y susceptible de verse constreñido por los jueces a que cumpla mediante el despojo de sus privilegios en materia de bienes.

Es cierto por otro lado, que la propuesta no pasa por aceptar la posibilidad de embargar “todos” los bienes del Estado, pues sería inadmisibles el embargo del Palacio Nacional, de un río, de una plaza, de la Ciudad Universitaria o de los recintos permanentes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación (los llamados bienes de uso común y los afectos a la prestación de un servicio público). Se trata por tanto, de abrir la posibilidad a embargar ciertos bienes del Estado que no están afectos a un servicio público o que no son indispensables para el funcionamiento del mismo, por ejemplo las pinturas que cuelgan de los despachos de los servidores públicos, los vehículos de estos, teléfonos celulares asignados al servidor público, computadoras personales, etc.; son los llamados bienes patrimoniales (o bienes propios) del Estado³⁰. Aunque también se debe reconocer lo difícil que supone establecer cuáles de los bienes patrimoniales del Estado mencionados no están afectos a la prestación de un servicio público.

4. Mandamiento de ejecución de dinero público (embargo de dinero)

Los profesores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, sostienen que el órgano responsable del cumplimiento del fallo no podrá admitir, por ser contrario al Artículo 118 de la Constitución española, el argumento de una inexistencia de crédito presupuestario en el caso de condenas patrimoniales o con trascendencia patrimonial, pues los Tribunales podrían expedir válidamente mandamientos de pago vinculantes para la Tesorería, y, por tanto, sobre el Banco de España; si el pago no tuviese respaldo presupuestario o excediese del mismo, el Banco lo contabilizará como “anticipo de tesorería” que, por lo demás, es lógico que lo asuma el Banco de la Administración y

p. 194. El Tribunal Constitucional de ese país así lo considera: “*Los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento ni la eximen de cumplir con lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los jueces y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello* (Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de abril de 1983)”.

³⁰ Así también lo propone Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, Marcial Pons-UNAM, 2008, t. V, pp. 254 y 255.

no, como “empréstito forzoso”, el titular de una ejecutoria judicial que impone un pago específico a la Administración³¹. Esto, concluyen los autores, evita la ineficacia en la ejecución de sentencias.

Las posibilidades de ejecución directa al tesoro público también han sido reconocidas en el Derecho comparado y cuya consecuencia principal ha sido el establecimiento de un mecanismo altamente persuasivo en el que los servidores públicos se abstienen de contratar sin crédito presupuestario.

En Alemania, es posible la ejecución contra créditos o haberes de los bancos nacionales o de los institutos públicos de crédito de las Administraciones Públicas³², aunque aquella no puede alcanzar aspectos indispensables para la realización de funciones públicas o cuya enajenación se oponga al interés público. Si se produce una dilación, las autoridades responsables incurrirían en la infracción de un deber oficial, de tal modo que la Administración, si el funcionario resulta culpable, podría quedar sujeta a responsabilidad civil y tendría éste que hacer frente por su parte a la pertinente indemnización³³.

En Italia ocurre algo semejante. Desde hace tiempo también se puede ejecutar el dinero público a través de un mandamiento de pago directamente al tesoro público italiano. En esta nación el tribunal puede dirigirse al funcionario pagador y constreñirle al pago, incluso sustituyendo su actividad de ordenación de pagos, o proceder a embargar bienes o caudales de la Administración cuyo mantenimiento no afecte al interés público³⁴.

En México, la doctrina ha sostenido que dentro de la gama de bienes embargables del Estado, podría incluirse al dinero, que se aparta de la problemática presentada por el resto de los bienes pertenecientes al Estado. El dinero del embargo podría provenir directamente, mediante mandato judicial, de la cuenta de la Tesorería de la Federación y cuya fuente podrían ser las economías presupuestales o los subejercicios en el Presupuesto, según se ha propuesto³⁵. La Ley de Amparo podría dar ese salto cualitativo. Los elementos disuasorios de dicha ley (multas, separación del cargo público, consignación penal) van en el sentido correcto, pero a mi parecer son insuficientes porque prevalecen los plazos

³¹ García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 10ª ed., Madrid, Civitas, 2006, t. II, p. 673.

³² Cfr. Gimeno Sendra, Vicente, *Constitución y Proceso*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 175.

³³ Cfr. Sala Sánchez, Pascual, Xiol Ríos, J. A., y Fernández Montalvo, Rafael: *Práctica procesal contencioso administrativa (Ejecución de sentencias, Artículos 103 a 113)*, Barcelona, Bosch, 1999, t. VII, p. 53.

³⁴ *Ibidem*. p. 188, y Chinchilla Marín, Carmen, “La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: *il giudizio di ottemperanza*”, *REDA*, Madrid, núm. 59, 1988, p. 438.

³⁵ Cfr. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, Marcial Pons-UNAM, 2008, t. V, p. 255.

“razonables” permitidos en el Artículo 107 constitucional y correlativamente subsiste el habilidoso procedimiento de pago en la LFPRH y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial que permite a la autoridad responsable dilatar el cumplimiento de la sentencia que le condena al pago de una cantidad de recursos.

Finalmente, habrá que empoderar a los jueces y tribunales para poder llevar a cabo su labor de hacer ejecutar lo juzgado cuando de consecuencias presupuestarias se tratan³⁶. Es cierto, por otro lado, que algunas actuaciones de jueces y tribunales nos pueden dispensar asombrosos veredictos, pero es preferible dejar en manos de un juzgador de, efectivamente, hacer ejecutar su sentencia, que dejar el cumplimiento de la misma al arbitrio de la dotación de créditos presupuestarios a cargo de la Administración condena, ya que esta, aun cuando existen elementos disuasorios y sancionatorios en la nueva Ley de Amparo, debe eliminarse la posibilidad para la administración de autoejecutarse a sí misma.

En este contexto, la oportuna protección y reparación de la violación de los derechos humanos en México, en específico el que se refiere a la impartición de justicia pronta, imparcial y completa, pasa necesariamente por cambiar el régimen jurídico presupuestario relativo a la ejecución de las sentencias. De lo contrario, nuestro Artículo 17 constitucional y el correlativo 25 de la Convención Americana seguirán chocando con el impenetrable muro compuesto por el principio de legalidad presupuestaria en contubernio con los añejos y rancios privilegios del Estado mexicano que, de no sortearse, marchitarán poco a poco nuestra incipiente y ya de por sí débil democracia.

³⁶ Hoy en día ya no se puede argumentar que los jueces no pueden tomar decisiones judiciales que tengan efectos presupuestarios, en virtud del respeto al principio de división de poderes, porque como bien sostiene Corti, Horacio G., *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, p. 913. “... si el Estado es demandable entonces es ejecutable”.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, "Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo", *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, Marcial Pons-UNAM, 2008, t. V.
- BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, "Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 2004.
- BOHOYO CASTAÑAR, Francisco, *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*, Madrid, IEF, 1986.
- CARBONELL, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2015.
- CARRILLO FLORES, Antonio, "La responsabilidad del Estado en México", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 1, 1997.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, "La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: *il giudizio di ottemperanza*", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 59, 1988.
- CORTI, Horacio G., *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª. ed., Madrid, Civitas, 2006, tomo I.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 52, 1986.
- GIMENO SENDRA, José Vicente, *Constitución y proceso*, Madrid, Tecnos, 1998.
- GIMENO SENDRA, José Vicente, "Alternativas a la disfuncionalidad del procedimiento de ejecución de sentencias contencioso-administrativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 27, 1980.
- HALLIVIS PELAYO, Manuel L., "Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México. Tecnología y tutela jurisdiccional", NAVA NEGRETE, Alfonso, *Administración Pública Contemporánea. Derecho, política y justicia*, México, Porrúa, Facultad de Derecho UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. III.
- NAVA ESCUDERO, Óscar, *Derecho Presupuestario Mexicano*, México, Porrúa, 2014.

- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 2006.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 2, 2010.
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México. Análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011*, México, Porrúa, 2015.
- SAINZ MORENO, Fernando, Sainz Moreno, Fernando, "Bienes de las entidades locales"; MUÑOZ MACHADO, Santiago (director), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 1998, vol. II.
- SALA SÁNCHEZ, Pascual; XIOL RÍOS, J. A., y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Práctica procesal contencioso administrativa (Ejecución de sentencias, Artículos 103 a 113)*, Barcelona, Bosch, 1999, t. VII.
- SÁNCHEZ SERRANO, Luis, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1997, t. I.