

## CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

*Mag. María Teresa Olmos Jasso*

**ABSTRACT:** En aras de un Estado de Derecho, es deber del Tribunal no solo dictar sentencias sino vigilar su cumplimiento, ya que no basta con que se dicte una sentencia si ésta no se cumple por la autoridad demandada. El artículo 58, fracción I inciso c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que se podrá comisionar a un funcionario jurisdiccional que dé cumplimiento a la sentencia, con lo cual puede interpretarse la sustitución por comisario, proponiendo se lleve un registro de un cuerpo de comisarios o bien en cada caso sea llamado un comisario dependiendo la materia sobre la que deba versar el cumplimiento de la sentencia.

### 1. ANTECEDENTES

La reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, y que entró en vigor al día siguiente de su publicación y que dispone: "(...) 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". Viene a otorgar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa plena jurisdicción, entendida ésta como la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La jurisdicción comprende al proceso cognoscitivo y al proceso de ejecución, abarca tanto el conocimiento como la ejecución, en este capítulo analizaremos como se ha ido otorgando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, poco a poco, plena jurisdicción hasta llegar a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir de enero de 2006, en la que a mi parecer se llega por fin a una plena jurisdicción.

Son de señalarse como importantes para nuestro tema las tesis de jurisprudencia 2a./J 41/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, mayo de 2000, que señala:

“No. Registro: 191,886

“Jurisprudencia

“Materia(s): Administrativa

“Novena Época

“Instancia: Segunda Sala

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo de 2000

“Tesis: 2a./J. 41/2000

“Página: 226

**“SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA.** Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros ‘SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.’ y ‘SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.’, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autori-

dad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.

“Contradicción de tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril del

año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

“Tesis de jurisprudencia 41/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del catorce de abril del año dos mil.”

Así también es importante la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/45 sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, que señala:

“No. Registro: 174,159

“Jurisprudencia

“Materia(s): Administrativa

“Novena Época

“Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“XXIV, Septiembre de 2006

“Tesis: I.4o.A. J/45

“Página: 1394

**“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.** El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

“CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

“Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

“Amparo directo 379/2004. Fresh Intellectual Properties, Inc. 23 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

“Amparo directo 101/2005. Yahoo! Inc. 20 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

“Amparo en revisión (improcedencia) 544/2005. Jesús Isaías Silva. 1o. de diciembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

“Amparo en revisión 84/2006. Tele Azteca, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.”

De las tesis de jurisprudencia anteriores se concluye que si bien el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa inició en 1936, como un Tribunal de simple anulación, con el correr del tiempo ha variado el modelo de contencioso administrativo y ahora es un Contencioso Administrativo Mixto; que en algunas ocasiones será de mera anulación u objetivo y en otras subjetivo o de plena jurisdicción.

## **I.1 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936**

En la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en primer lugar debe decirse que el legislador adoptó el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación o contencioso objetivo, cuya finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, limitándose la sentencia a declarar la nulidad del acto impugnado. No se establecían mecanismos conforme a los cuales se pudieran

ejecutar las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, esta situación continua en el Código Fiscal de la Federación de 1938 y el de 1966.

## **I.2 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981**

Este Código Fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación en 1981 y se establece por primera vez la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo de 4 meses, pero no establecía consecuencia alguna al incumplimiento por parte de la autoridad, el artículo que establecía lo anterior era el 239 de dicho ordenamiento que señalaba: “(...) *si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código (...)*”.

## **I.3 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE DICIEMBRE DE 1987**

### **I.3.a) Exposición de Motivos**

Fue hasta el 26 de diciembre de 1987 cuando el legislador introdujo la instancia de queja en el Código Fiscal de la Federación, señalándose en la exposición de motivos de ese año lo siguiente:

“(...) Esta comisión considera finalmente, que con esta modernización del sistema de justicia fiscal, cristaliza en sus varios postulados la filosofía de justicia del nuevo artículo 17 constitucional, y que se abre para la justicia administrativa en México una nueva etapa de avance, acorde a los tiempos de las instituciones de Repúblicas y de las circunstancias del país, etapa tan importante como el propio establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y de su Regionalización.”  
“(...) Con esta reforma se introdujo el artículo 239-TER teniendo como se estableció la instancia de queja para aquellos casos de incumplimiento de sentencia firme para que la parte afectada ocurriera ante el Tribunal por una sola vez, por considerar que la sentencia hubiera sido indebidamente repetida o cuando existiera exceso o defecto en el cumplimiento dado a las sentencias, estableciendo una multa hasta de 90 días al salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, a quien promuevan una queja frívola e improcedente con fundamento en el artículo 239-TER de la iniciativa analizada; esta comisión, atendiendo al

propósito que se pretende con la reforma propuesta de dar mayor jurisdicción a las Salas Regionales del Tribunal, si bien la considera muy elevada se pronuncia por aceptar a fin de que una vez que entre en vigor dicho precepto, pueda ponderarse con toda objetividad y en su caso, posteriormente proponer alguna adecuación.”

### **I.3.b) Instancia de queja**

El artículo 239-TER. del Código Fiscal de la Federación señalaba:

“(...) 239-TER. En los casos de incumplimiento de sentencia firme la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

“I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar un sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

“II.- Se impondrá por escrito ante el Magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.

“El Magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o si el, el Magistrado instructor dará cuenta a la Sala la que resolverá dentro de cinco días.

“III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

“La resolución que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

“IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable 20 días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

“V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

“A quien promueve una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.”

#### I.4. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE DICIEMBRE 1995

En diciembre de 1995 se modificó la denominación del artículo 239-TER, para quedar como artículo 239-B, cuyo texto se conservó por lo que hace a la sentencia definitiva hasta diciembre de 2005, señalándose una nueva causal de procedencia de la queja, que fue la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en la ley, dicho precepto modificado quedó con el siguiente texto:

**“Artículo 239-B.** *En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:*

*“I. Procederá en contra de los siguientes actos:*



*“a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*

*“b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.*

*“II. Se interpondrá por escrito ante el Magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.*

*“En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.*

*“El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.*

*“III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.*

*“La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, **para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa** equivalente a quince días de su salario.*

*“IV. Si la Sala resuelve que hubo **exceso o defecto** en el cumplimiento de la sentencia, **dejará sin efectos la resolución** que provocó la queja y concederá al*

funcionario responsable **veinte días** para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

“V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

“VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

“A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.”

## **I.5 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-DICIEMBRE 2006**

A través de los antecedentes antes reseñados, partiendo de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al Código Fiscal de la Federación, Título VI “El Procedimiento Contencioso Administrativo” vigente hasta 31 de diciembre de 2005, podemos percatarnos que en primer lugar se amplió la competencia, que al inicio del Tribunal se encontraba limitada únicamente a la materia fiscal y en donde no se establecía procedimiento alguno para el cumplimiento de sus sentencias, que en principio se limitaban a declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas. (contencioso objetivo)

Pero con el correr del tiempo y las necesidades se ha ampliado su competencia a toda la materia administrativa y actualmente en términos de las tesis de jurisprudencia del Poder Judicial, es considerado como contencioso administrativo mixto, pues en

algunas ocasiones sus sentencias se limitan a declarar la nulidad de la resolución impugnada y en otras será un contencioso subjetivo o de plena jurisdicción cuando decide la reparación del derecho subjetivo, anulando no solo el acto, sino también fija los derechos del actor y condena a la administración demandada a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

Ahora bien, con la entrada en vigor el 1º de enero de 2006 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo considero se otorga plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entendida ésta no solo como el dictado de sentencias de condena, sino que se le otorgan las facultades para exigir el cumplimiento de sus sentencias, facultades que como quedó anotado en la introducción de este trabajo surgen del artículo 17 Constitucional que en la parte que nos interesa señala:

*“Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales **y la plena ejecución de sus resoluciones.**”*

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo se señaló que era necesario consolidar la evolución que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotándolo de un procedimiento ágil, seguro y transparente al considerarse que el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al conocer no solo de las materias previstas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, sino también de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, siendo necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones.

A continuación analizaremos los diferentes preceptos relativos al cumplimiento de la sentencia.

## I.5.A. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

“Las autoridades demandadas y cualquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

“I.- En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

“a) Tratándose de incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto, se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

“b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios de procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

“En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

“En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes. En el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondientes y aquél en que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

“Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

“Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

“c) Cuando la resolución impugnada este viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrán dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permita volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

“Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

“d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

“II.- En los casos de condena la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, en ningún caso el plazo será inferior a un mes.

“Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

“Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el término de quince días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

“En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los quince días para interponer el juicio de amparo.”

Del anterior precepto es de comentarse, en primer lugar que ya existe un capítulo en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se refiere al cumplimiento de las sentencias, y en segundo lugar que se hace referencia en el primer párrafo del precepto que nos ocupa que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, no sólo las autoridades demandadas, sino cualquier otra autoridad relacionada se encontrará obligada a cumplir la sentencia o auxiliar a la Sala para el debido cumplimiento de dicha sentencia.

Así también, se señala que aun en los casos de que la sentencia declare la nulidad lisa y llana, si se trata de incompetencia de la autoridad, la competente podrá iniciar el procedimiento o dictar nueva resolución, sin violar lo resuelto en la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades; también se refiere a los vicios de forma de la resolución impugnada, caso en el que se podrá reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad.

Lo anterior es comprensible, ya que en ambos casos no se ha entrado al estudio de fondo, sino que únicamente, al analizar la competencia de la autoridad que emitió o tramitó el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, análisis que de acuerdo con las tesis de jurisprudencia 2a./J.218/07 y 2a. /J.219/07 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe hacerse de oficio por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que al encontrar que la autoridad que emitió o tramitó el procedimiento es incompetente, sin más se declara la nulidad de la resolución impugnada, nulidad que será lisa y llana, pero que en ningún momento impide a la autoridad competente emitir la resolución o reponer el procedimiento, siempre y cuando no hayan caducado sus facultades.

Lo mismo ocurre cuando se da un vicio de forma de la resolución impugnada o vicios del procedimiento, caso en el que se declarara la nulidad y la autoridad puede reponer el acto viciado subsanando el vicio que produjo la nulidad, para lo que contará con un plazo de cuatro meses.

Si se trata de facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución la autoridad, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada, esto es, a un contribuyente no le interesa que la autoridad reponga el procedimiento en el que se dio alguna ilegalidad que motivo la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en estos casos la autoridad si así lo considera podrá abstenerse de reponer dicho procedimiento.

Cuando la resolución impugnada haya sido anulada por encontrarse viciada en cuanto al fondo o al haber prosperado el desvío de poder, la autoridad no podrá dictar nueva resolución sobre los mismos hechos.

### **I.5.B. OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CUMPLIR LAS SENTENCIAS**

A fin de dar mayor claridad sobre la forma y plazos de cumplimiento de la obligación de la autoridad considero necesario tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala:

**“Artículo 52.** La sentencia definitiva podrá:

“I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

“II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

“III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

“IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

“En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

“Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de

la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

“V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

“a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

“b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

“c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

“Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

“Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

“Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

“Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

“En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.



“La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”

Del artículo antes transcrito se desprende que además de una declaratoria de nulidad, se puede dar una declaratoria de nulidad para efectos; declarar la nulidad y además reconocer un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, lo que se ha dado en llamar sentencia de condena y también declarar la nulidad restituyendo al actor en el goce de los derechos afectados.

En estos últimos dos supuestos, esto es, en las sentencias de condena, es donde considero que debe enfocarse el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en el propio precepto que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento deberá cumplirse dentro del plazo de cuatro meses, contados a partir de que la sentencia quede firme y que transcurrido dicho plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le habrá la oportunidad de obtenerlo.

Resumiendo tenemos que la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme para darle cumplimiento, cuando ésta le obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento. También señala el artículo 52 antes transcrito que si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o goce de un derecho por parte del demandante, transcurridos los cuatro meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización, que determinará la Sala que haya dictado la sentencia, que dicho derecho se tramitará vía incidental.

Establece también el precepto que nos ocupa que en el caso que se interponga recurso se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia, en estos casos será a partir de la fecha de notificación a la autoridad de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado respecto del recurso de revisión, que se iniciará el cómputo de cuatro meses para darle cumplimiento a la sentencia, si es que el Tribunal Colegiado considera infundado el recurso de revisión hecho valer por la autoridad.

### **I.5.C. PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

En el artículo 53 se establece que cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse, el Secretario de Acuerdos que corresponda hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

Una vez precisados los efectos de la sentencia y la obligación de certificar que ésta ha quedado firme, continuaremos con el análisis del artículo 57, fracción II, que ha quedado transcrito al principio de este apartado, especificándose en dicha fracción que en los casos de sentencias de condena deberá precisarse la forma y los plazos en que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, plazo que no podrá ser inferior a un mes, señalándose también que cuando se interponga juicio de amparo o recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Y por último establece la obligación de la Sala correspondiente de informar a la autoridad que no se interpuso juicio de amparo en contra de la sentencia o en su caso el particular bajo protesta de decir verdad informará a la autoridad que no interpuso dicho juicio, para que empiece a correr el plazo para cumplir la sentencia, de no darse estos dos supuestos la autoridad dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el término de quince días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado, sino solicita dicho informe, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los quince días para interponer el juicio de amparo.

### **I.5.D. ACTUACIONES PARA EL PLENO CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA POR PARTE LA SALA**

El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52, esto es, el plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, la Sala que hubiere pronunciado la sentencia podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia, concluido dicho término con informe o sin él, la Sala decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, de ser así impon-

drá a la autoridad demandada una multa de apremio que se fijará entre 300 y 1000 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

En el precepto no se señala cuantas multas podrán imponerse a la autoridad demandada, hasta antes de avisarle a su superior jerárquico, parece ser que son dos multas y que si persiste la renuencia de la autoridad podrá requerirse al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora, de persistir el incumplimiento se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio en el monto ya establecido con anterioridad.

Así también, se señala el cumplimiento sustituto, que será analizado en el inciso siguiente, por lo que no haremos mayor comentario al respecto y por último señala el artículo 58 en cita que transcurridos los plazos señalados a la autoridad condenada y a su superior jerárquico la Sala pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario omiso.

### **I.5.E. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO**

Como ya se anuncio en el inciso precedente el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece para asegurar el pleno cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de la actuación de la Sala que ha quedado referida en el inciso precedente, en cuanto a requerir a la autoridad omisa e imponer multas, así como a su superior jerárquico hasta lograr el cumplimiento o bien al no lograrlo le da a la Sala facultades de sustitución a señalar en su inciso c), lo siguiente:

“(...) c) Cuando la naturaleza del acto lo permita la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado para que dé cumplimiento a la sentencia.

“Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida (...)”

Si bien, no se encuentra reglamentado la forma en que se dará esa sustitución, de ese simple señalamiento o facultad que el legislador hizo en la Sala correspondiente, se desprende una gran responsabilidad para los Magistrados, Secretarios de Acuerdos y Actuarios, puesto que señala que la Sala podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones estime más adecuada, no se establece si esa sustitución de la autoridad omisa pueda darse por alguno de los Magistrados de la Sala que dictó la sentencia, considero que esto puede suceder, en tanto que será la Sala la que comisione, ya sea a uno de los propios Magistrados integrantes de esa Sala o bien a algún Secretario de Acuerdos o Actuario.

A pesar de que no se hace mayor referencia en el inciso c) a cuál puede ser la naturaleza del acto que permita la sustitución, esto es, un gran avance y por tanto corresponde a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reglamentar esta situación a fin de darnos mayores elementos y, será la doctrina y el derecho comparado lo que nos lleve a la plena jurisdicción ya que no basta con que se dicte una sentencia si ésta no se cumple por la autoridad demandada y si el cumplimiento sustituto nos da la oportunidad de hacer cumplir nuestras sentencias tal y como fueron dictadas debemos hacer todo lo necesario para lograrlo, se que este es el primer paso y que no va a ser fácil puesto que el Tribunal tiene una enorme carga de trabajo y tiene poco personal, por lo que el comisionar a cualquiera de ellos implica que el trabajo en la Sala se retrase, pero considero que es nuestro deber en aras de un Estado de Derecho, no solo dictar la sentencias sino vigilar su cumplimiento, pues de no hacerlo así no estaremos cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya el Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, que fue Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su obra *Teoría General del Proceso* señaló: *“sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte”*.

## II. LA EJECUCIÓN SUBROGATORIA DE LA SENTENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL REINO DE ESPAÑA

### II.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

El Contencioso Administrativo en España es heredero del régimen instaurado en Francia en el siglo XIX que tiene su origen en el Consejo de Estado, de un repaso por la evolución legislativa y desde principio del siglo XIX, se concluye que si bien, se reconocía a los jueces la potestad de hacer ejecutar lo juzgado, era en realidad el poder ejecutivo a través de sus órganos los que ostentaban la potestad de ejecutar las sentencias en contra de la Administración.

Esta tradición se mantuvo a lo largo de la historia constitucional, desde la Constitución de 1812 artículo 245, hasta el primer texto procesal contencioso administrativo de 1956, ley que supone un avance en materia de ejecución de sentencias, a pesar de que mantiene determinados privilegios como fue que las facultades de ejecución se otorgaban a la Administración, así como también la competencia que se otorgaba al gobierno para la suspensión o inexecución de sentencias o el privilegio de inembargabilidad de los caudales públicos.

### II.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 1956.

De acuerdo con la ley de jurisdicción contencioso administrativa de 1956, la ejecución de sentencias la llevaban a cabo los órganos de la administración y no los Tribunales que las dictaban, el artículo 103 de dicha ley, establecía que la ejecución de las sentencias correspondería al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición objeto del recurso con lo cual quedaba en suspenso todo el sistema de garantías configurado en vía contenciosa, en tanto que una de las manifestaciones del estado de derecho, es la ejecución de las sentencias firmes. En efecto, si en los términos del artículo en comento se deja en manos de la administración la ejecución de las sentencias desfavorables, es incuestionable que se priva a los particulares de la más elemental garantía en el proceso.

No obstante, en dicha ley existía ya un avance en cuanto a la ejecución de sentencias, su artículo 110 otorgaba facultades al Tribunal sentenciador para adoptar, a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas estime adecuadas para promover y activar la total ejecución de la sentencia.

En la propia Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que se comenta se establecía en su artículo 105.2 la facultad del Consejo de Ministros para que en el plazo de dos meses desde la comunicación de la sentencia para su cumplimiento, pudiera decretar la suspensión o inejecución de la sentencia cuando existiera peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra con otra potencia, quebranto en la integridad del territorio nacional y detrimento grave de la hacienda pública. Cuando se diera alguno de estos casos señalaba el artículo 106 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el tribunal determinaría la cantidad a satisfacer al interesado en concepto de indemnización de daños y perjuicios, resultante del aplazamiento o inejecución de la sentencia, sino existiera otra forma de hacer efectivo lo resuelto en el fallo, comunicándose al gobierno la resolución que recaiga a fin de que se hiciera efectiva la indemnización o cumpliera lo mandado.

En su artículo 107 se contemplaba la posibilidad de que una sentencia fuera suspendida o no se ejecutara por causa de imposibilidad legal o material.

Con la Constitución española de 1978 hubo un gran avance al establecerse en su artículo 117.3 lo siguiente:

**“Artículo 117**

“1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de ley.

“2. Los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

“3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

“4. Los juzgados y tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente le sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho.

5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio de acuerdo con los principios de la constitución.

6. Se prohíbe los tribunales de excepción.”

Ahora constitucionalmente se otorga a los jueces en el ejercicio de la potestad jurisdiccional hacer ejecutar lo juzgado, esto garantiza que la sentencia que se dicte se ejecute, siendo los jueces los que tienen que llevar a cabo las actuaciones necesarias para el cumplimiento de esa sentencia. De esta forma se da cumplimiento a la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 24.1 de la Constitución Española:

**“Artículo 24**

*“1.- Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (...)”*

Lo anterior queda reforzado por lo dispuesto en los artículos 117.3 antes transcrito y 118 de la Constitución Española que establece:

**“Artículo 118**

*“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.”*

Con la Constitución Española de 1978, en especial sus artículos 117.3 y 118, el proceso de ejecución de sentencias corresponde estrictamente al juez ante lo que podría haber surgido una posible contradicción entre estos preceptos constitucionales y el artículo 103 de la ley de jurisdicción contenciosa administrativa de 27 de diciembre de 1956, que como hemos señalado en la primera parte de este capítulo preceptuaba que la ejecución de las sentencias correspondería al órgano que hubiera dictado el acto o disposición objeto de recurso, esto es, a la administración, no se dio esa contradicción puesto que la interpretación de dicho precepto se hizo acorde con los artículos constitucionales citados, pero de haberse dado es indiscutible que debía resolverse en el sentido de que debían prevalecer los preceptos constitucionales.

## **II.3 LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE ACUERDO CON LA LEY DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 1998**

Con esta ley se completa el proceso de judicialización de la ejecución de las sentencias que como vimos en el inciso anterior comenzó con la Constitución Española de 1998.

### **II.3.A) LA EJECUCIÓN POR SUSTITUCIÓN. ARTÍCULO 108 DE LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. LEY 29/1998**

Como ha quedado señalado en los anteriores incisos de este capítulo con la Constitución Española de 1978 y en especial con sus artículos 24.1, 117.3 y 118 se otorgó al juez la facultad de hacer ejecutar lo juzgado y de no ser así no se cumple con la tutela judicial efectiva prevista por el artículo 24.1, posteriormente el 13 de julio de 1998 surge la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa que viene a confirmar lo sustentado en la Constitución Española.

A continuación procederemos a analizar determinados artículos de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1998, que en este año cumplirá diez años de estar en vigor, pero antes transcribiremos una parte de la exposición de motivos de dicha ley:

*“(...) Ante todo, hay que tener en cuenta el impacto producido por la Constitución de 1978, si bien alguno de los principios en que ésta se funda son los mismos que inspiraron la reforma jurisdiccional de 1956 y que fue deduciendo la jurisprudencia elaborada a su amparo, es evidente que las consecuencias que el texto constitucional depara en el punto al control judicial de la actividad administrativa son muy superiores. Solo a raíz de la constitución de 1978 se garantizan en nuestro país plenamente los postulados del estado de derecho y, entre ellos, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, el sometimiento de la administración pública a la ley y al derecho y el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa por los tribunales. La proclamación de estos derechos y principios en la constitución en la eficacia jurídica directa han producido la derogación implícita de aquellos preceptos de la ley jurisdiccional que establecía*



*limitaciones en el acceso a los recursos, en su eficacia carentes de justificación en un sistema democrático, pero el alcance de ese efecto derogatorio en relación a algunos extremos de la ley de 1956 ha seguido siendo objeto de polémica lo que hacía muy conveniente una clarificación legal, además, la jurisprudencia tanto constitucional como contencioso administrativa, ha extraído de los principios y preceptos constitucionales otras muchas reglas que imponen determinadas interpretaciones de dicha ley, o incluso sostienen potestades y actuaciones judiciales no contempladas expresamente en su texto. Por último, la influencia de la constitución en el régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa no se reduce a lo que disponen los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1. De manera más o menos mediata, la organización, el ámbito y extensión material y el funcionamiento de este orden jurisdiccional se ve afectado por otras muchas disposiciones constitucionales tanto las que regulan principios sustantivos y derechos fundamentales, como las que diseñan la estructura de nuestra monarquía parlamentaria y la organización territorial del estado. Como el resto del ordenamiento, también el régimen legal de la jurisdicción contencioso administrativa debe adecuarse por entero a la letra y al espíritu de la constitución”.*

Es importante también hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1982 de 7 de junio de 1982, en donde el Tribunal Constitucional afirma que la ejecución de las sentencias en sus propios términos forma parte de la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución. A partir de esa afirmación, que conecta la ejecución de las sentencias con un derecho fundamental, el Tribunal constitucional añade que la administración está obligada a ejecutar los fallos pero que esa obligación no se vincula a una potestad administrativa sino que implica la concreción de un deber de colaboración con la justicia. Al ejecutar las sentencias, en efecto, el órgano administrativo no está ejerciendo, en realidad, una potestad administrativa, sino concretando el deber de cumplir los fallos judiciales y colaborando con los tribunales. Cuando se incumpla esa obligación, el Tribunal (decía el Tribunal constitucional), debía adoptar sin dilación las medidas que considerara procedentes por que es a él a quien constitucionalmente le corresponde ejecutar lo juzgado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> REBOLLO MARTÍN, Luis, *Leyes Administrativas*, 13ª Edición, Thompson, Aranzandi, 2007, p. 1388.

Ahora analizaremos algunos artículos del Capítulo IV intitulado “Ejecución de Sentencias” de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. El artículo 103 de dicha ley señala lo siguiente:

**“Artículo 103**

*“1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio competente al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.*

*“2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.*

*“3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.*

*“4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.*

*“5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta ley.”*

Respecto al plazo que tiene la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, el artículo 104 de la ley en comento señala que luego que sea firme una sentencia, se comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, una vez acusado recibo de la comunicación en idéntico plazo desde la recepción, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél. Que transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en esta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa y por último que atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause un grave perjuicio.

Por su parte el artículo que interesa para este trabajo que es el artículo 108 preceptúa lo siguiente:

### **“Artículo 108**

*“1. Si la sentencia condenare a la administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el juez o tribunal podrá, en caso de incumplimiento:*

*“a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada, o, en su defecto, de otras administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto.*

*“b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia, que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada.*

*“2. Si la administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos, fallo, el juez o tribunal, a instancia de los interesados procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento”.*

Para Beltrán de Felipe “el poder de sustitución es determinante para que los órganos judiciales puedan cumplir su misión constitucional de ejecución de lo juzgado. Así, el Tribunal supremo ha señalado la viabilidad de la sustitución en su auto de 13 de marzo de 1986, considerando que es el mecanismo a través del cual puede ser ejercitada plenamente la potestad jurisdiccional”.

En cualquier caso, para dicho autor no se ha avanzado en exceso, habiéndose echado en falta estudios doctrinales sobre la materia. Para este autor, el poder de sustitución hoy día es el remedio al incumplimiento de las obligaciones de la administración frente a lo cual el ciudadano carece de eficaces medidas de protección respecto a su garantía de tutela judicial plasmada en el cumplimiento eficaz de las obligaciones derivadas de la sentencia.<sup>2</sup>

En la obra de los autores Francisco Antonio Cholbi Cachá y Vicente Merino Molins, se señala: “La LJCA/1998 contempla en su artículo 108.1 una serie de medidas para la ejecución de sentencias que condenen a la administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto. En estos casos, el juez o tribunal, podrá, en el supuesto de incumplimiento, bien ejecutar las sentencias por sus propios medios o

---

<sup>2</sup> Citado por Francisco Antonio Cholbi Cachá, Vicente Merino Molins. Ejecución de Sentencias en el Proceso-Administrativo e Inembargabilidad de Bienes Públicos, Lex Nova, 1a. Edición, Julio 2007, p. 278.

solicitar la colaboración de autoridades y agentes de la administración condenada, o en su defecto, de otras administraciones públicas. También podrá adoptar las medidas necesarias para la eficacia del fallo, entre las que se encuentran la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada.<sup>3</sup>

Los términos del precepto en cuestión son lo suficientemente amplios como para poder afirmar que, en el mismo, se recogen la mayoría de los presupuestos de condena que se pueden dictar contra una administración pública, habiéndose conseguido salvar uno de los límites todavía existentes para la plena judicialización del proceso de ejecución de sentencias contencioso-administrativas, como era la limitación, hasta ahora existente en cuanto se prohibía a los órganos jurisdiccionales que pudieran sustituir la actividad de la administración en el cumplimiento del fallo contenido en la sentencia, lo que supone dar un paso más en la consecución de la plena efectividad de la tutela judicial respecto de la eficacia de la resolución judicial.<sup>4</sup>

De la lectura del artículo 108 en comentario se desprende que el Juez puede ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada o en su defecto de otras administraciones públicas. Mientras que en su inciso b) señala que el juez tiene facultades también para adoptar otras medidas entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada.

El autor Isaac Martín Delgado respecto del poder de sustitución señala:

*“Los autores que han escrito sobre el poder de sustitución con posterioridad a su reconocimiento explícito por parte de la ley de 1998, efectúan una serie de afirmaciones que van a la negación de toda operatividad del mismo o su reducción al mínimo, hasta el reconocimiento de su utilidad pero de manera muy limitada. No hay confianza en el poder de sustitución.*

---

<sup>3</sup> CHOLBÍA CACHÁ, Francisco A. y MERINO MOLINS, Vicente. *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de Bienes Públicos*, Lex Onova, 1ª. Edición, julio 2007, p. 281.

<sup>4</sup> La ejecución Forzosa de Sentencias.- Pérez de Blanco Gilberto.- Citado por Francisco A. Cholbí Cachá y Vicente Merino Molins, p. 281.

*“De este modo el reto que se plantea en relación con el mismo consiste precisamente en conocer y poner en práctica la experiencia que aporta el sistema italiano de ejecución de sentencias (ciertamente eficaz) basándose como se ha visto en el poder de sustitución.”<sup>5</sup>*

En los términos del artículo 108, el juez podrá ejecutar la sentencia tal y como se señala en el inciso a) del artículo 108.1 con lo que es claro que se refiere a la sustitución directa; Mientras que en el inciso b) se refiere a la sustitución indirecta, la que podrá llevarse a cabo mediante el nombramiento de un comisario quien auxiliará al juez en la ejecución de la sentencia. Es esta última la que despierta opiniones encontradas en la doctrina española pero que empieza a dar sus frutos, pues si bien: “La sustitución comisarial no está expresamente mencionada en la LJCA. Sin embargo, tiene perfecto encaje en la misma a través de lo dispuesto en su artículo 108.1b), que permite la adopción de cualquier medida que haga posible la eficacia del fallo.”<sup>6</sup>

Para terminar citaré alguna de las conclusiones a las que llega el autor Isaac Martín Delgado en su obra, en la que señala:

“Así pues, cabe la ejecución subrogatoria como medida ejecutiva que deberá ser adoptada por el juez (si estima que es realmente el instrumento más adecuado para el caso concreto) una vez instada la ejecución forzosa por alguna de las personas afectadas por el fallo.

“Corresponde al mismo igualmente la elección de la modalidad subrogatoria (directa o comisarial) y, en este último caso la designación de la persona del comisionario, quien será quien le auxilie en el ejercicio de su función de hacer ejecutar lo juzgado, sometiéndose a su control y adecuando su actuación al contenido ordenatorio del fallo. A tal fin, seguirá los mismos trámites procedimentales que hubiere seguido la administración condenada de haber procedido a cumplir la sentencia voluntariamente (salvo que alguno de ellos no sea necesario o resulte incompatible con la propia ejecución. Atendiendo a las circunstancias del caso) y el resultado final, una vez ratificado por el juez de la ejecución pasará a ocupar el mismo lugar que habría ocupado la actuación administrativa omitida.”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> MARTIN DELGADO, Isaac, *La Ejecución Subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, Iustel, 1ª Edición, 2006, pp. 103 y 104.

<sup>6</sup> Op. Cit., P. 201.

<sup>7</sup> Op. Cit., pp. 275 y 276.

Es importante también tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998 de 15 de julio de 1998, que es analizada en la obra Ejecución de Sentencias en el Proceso Contencioso-Administrativo e Inembargabilidad de Bienes Públicos y de la que es necesario señalar las siguientes partes ya que las considero importantes para el tema que nos ocupa:

*“(...) Ahora bien, aun admitiendo que el principio de legalidad en materia de gasto público determine que cuando se trate de una sentencia de condena de carácter pecuniario el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas (STC 61/1984, fundamento jurídico 3º) y, además que ello provoca inevitablemente una demora inercial o institucional, achacable al sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos (STC 206/0193) tampoco cabe olvidar en contra partida, que del mencionado principio también se derivan otras exigencias desde la perspectiva del artículo 24.1 de la CE. Puesto que obliga como hemos declarado reiteradamente a que la administración pública, y en su caso, los tribunales, adopten las medidas necesarias a fin de garantizar que el mencionado derecho constitucional (a la tutela judicial efectiva) adquiera plena efectividad. Y en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener actuando con la debida diligencia, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas, pues no cabe admitir que deje de hecho sin contenido un derecho que la constitución reconoce y garantiza.”<sup>8</sup>*

*“(...) que el régimen general de pago previsto en el artículo 154.4 de la ley LHL, no garantiza por sí solo, que la entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por la inembargabilidad establecida en el artículo 154.2 de la LHL, en la medida en que se extiende a (los bienes en general de la hacienda local) y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que el artículo 24.1 de la CE reconoce y garantiza. Pues*

---

<sup>8</sup> Op. Cit., p. 189.

no está justificada en atención al principio de eficacia de la administración pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos, ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente la finalidad que la justifica (...)<sup>9</sup>

### **III. PROPUESTA DE DIVERSAS FORMAS PARA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS SENTENCIAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **III. 1 Sustitución directa**

El inciso c) de la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado para que dé cumplimiento a la sentencia.

De lo anterior puede deducirse que tratándose de la Sala Regional podrá comisionar ya sea alguno de los Magistrados integrantes de la Sala, podría ser el Magistrado Instructor, alguno de sus Secretarios de Acuerdos o bien el actuario para que de cumplimiento a la sentencia, podría decirse entonces que esa sustitución de la autoridad administrativa omisa es una sustitución directa ya sea por el Magistrado integrante de la Sala o por cualquiera de los funcionarios jurisdiccionales que la Sala estime más adecuado.

Para comprender la magnitud de la sustitución debemos tomar en cuenta que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede el juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones administrativas definitivas que establece el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y asimismo procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de

---

<sup>9</sup> Op. Cit., p.193.

aplicación, con esto podemos darnos cuenta de la magnitud de la empresa que tiene a su cargo el Magistrado o los funcionarios jurisdiccionales que sean comisionados.

La sustitución se daría en los casos de omisión por parte de la autoridad demandada a dar cumplimiento en el término previsto por la ley a las sentencias de condena, caso en el que procederá el funcionario jurisdiccional comisionado a dar el cumplimiento debido, lo que dependiendo de los actos administrativos que deba llevar a cabo podrá alargarse la comisión.

Debemos tomar en cuenta que la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entró en vigor en enero de 2006 y que hasta la fecha no ha habido necesidad de ese cumplimiento sustituto, pero el problema ya se ve venir siendo las sentencias en donde se condena al Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a tomar en cuenta para otorgar la pensión jubilatoria, compensaciones de las que gozó el jubilado en el último año de servicios, esto es, el Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, a fin de cumplir la sentencia dictada por este Tribunal deberá determinar nuevamente la cantidad que corresponde al jubilado tomando en cuenta esa compensación que se había omitido y con ello llegar a una cuota mayor y consecuentemente pagar las diferencias desde el momento en que se otorgó la jubilación hasta a aquel en que se entreguen las diferencias y se fije la nueva cuota.

La mayor parte de las quejas que se presentan en el Tribunal son precisamente en contra del Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado por omisión total o defecto en el cumplimiento, por lo que al agotar todos los pasos a que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sin obtener el cumplimiento de la sentencia de que se trate, entonces el funcionario jurisdiccional comisionado procederá a dar cumplimiento sustituto de la sentencia, para lo que deberá llevar a cabo las operaciones necesarias a fin de llegar a la nueva cuota y determinar las diferencias a pagar, lo que no resulta tan complicado, pero sí lo es obtener acceso al presupuesto del Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado para efectuar el cargo correspondiente y si no hay provisión suficiente se tendrá que solicitar una remesa especial para cumplir con esta obligación, lo que podrá ocurrir en el ejercicio presupuestario de que se trata o hasta el siguiente.



Esta actividad administrativa que se dice en forma rápida llevará varios días, sino es que semanas para su cumplimiento, tiempo en que el funcionario jurisdiccional no podrá atender sus obligaciones en la Sala a la cual está adscrito y en donde tiene una enorme carga de trabajo.

### III.2 SUSTITUCIÓN POR COMISARIO

Si bien el inciso c) fracción I, del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no establece en forma clara que la ejecución de las sentencias pueda llevarse a cabo por un comisario, considero que después del análisis que se ha efectuado del artículo 108 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1998, que en su artículo 108.1 inciso b), señala que el juez en caso de incumplimiento podrá adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada, podemos concluir que, tampoco en este precepto se señala sin lugar a dudas la intervención del comisario para llevar a cabo la ejecución de las sentencias, sin embargo, la Doctrina Española ha analizado que de ese precepto se da lugar a la sustitución en la ejecución de la sentencia por omisión de la autoridad condenada por parte de un comisario nombrado por el juez, conclusión que puede servirnos para considerar que sí se señala que la Sala podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones estime más adecuado para que dé cumplimiento a las sentencias. Se está dejando la posibilidad de la sustitución por comisario.

Considero conveniente manifestar que en los veintidós años que tengo de trabajar en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, primero en 1986, que no estaba regulada en el Código Fiscal la Federación la instancia de queja y que ante el incumplimiento de la autoridad, el actor que había obtenido una sentencia favorable tenía que acudir al Poder Judicial Federal ha reclamar el incumplimiento por parte de la autoridad y después a partir de 1987 en que ya se contemplaba en el Código Fiscal de la Federación la instancia de queja, son muy pocos los casos en que el particular tiene que acudir a la instancia de queja para que se ejecute la sentencia dictada por el tribunal, considero sin tener estadísticas a la mano que del 100% de las sentencias que dicta el Tribunal, solo un 20% acuden a la instancia de queja y la mayoría de los casos la autoridad administrativa omisa resulta ser el Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Como he señalado con anterioridad del propio inciso c) de la fracción I, del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puede desprenderse la sustitución por comisario, lo que resultaría idóneo si se toman en cuenta las cargas de trabajo que actualmente tienen las Salas Regionales del Tribunal además de que al llevarse a cabo ese cumplimiento sustituto por un comisario, se buscaría la persona idónea que tuviera los conocimientos para llevar a cabo esa sustitución, tomando en cuenta la complejidad de las materias de que conoce actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A continuación se realizan diversas propuestas para este fin.

### **III.2.A) REGISTRO DE UN CUERPO DE COMISARIOS QUE LLEVARA EL TRIBUNAL**

Al igual que el Tribunal cuenta como se señala en el artículo 13 de su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 2007, con un registro de peritos que lo auxiliará con el carácter de peritos terceros, como profesionales independientes, podría también darse un registro de comisarios que podrían ser nombrados por la Sala Regional correspondiente para llevar a cabo el cumplimiento sustituto de la sentencia y esos comisarios podrían tener diferentes especialidades por ejemplo licitaciones públicas, medio ambiente, especialistas en marcas, patentes, derechos de autor, Contadores Públicos, etc.

### **III.2.B) COMISARIOS INDEPENDIENTES QUE SERÁN LLAMADOS SEGÚN LAS NECESIDADES DE LAS MATERIAS, RESPECTO DE LAS CUALES DEBA DARSE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO A LAS SENTENCIAS**

En este caso, si bien no se llevaría un registro, la Sala ante el incumplimiento en el plazo señalado por la ley a la ejecución de la sentencia podría llamar al profesionalista adecuado al tema de que se trate a fin de que actuara en sustitución de la autoridad omisa, aquí podrían participar catedráticos reconocidos de derecho administrativo, de derecho fiscal, ex administradores públicos, administradores públicos jubilados de reconocido prestigio y honorabilidad, abogados integrantes de la barra de abogados, postulantes de reconocido prestigio.

### **III.2.C) PAGO DE HONORARIOS Y GASTOS CON MOTIVO DE LA SUSTITUCIÓN**

Es indudable que el pago de honorarios a los comisarios y los gastos que puedan efectuarse con motivo de la sustitución deben correr a cargo de la Administración condenada y que ha sido omisa en dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para lo cual se hará uso de las reservas de su presupuesto y partidas especiales, y así también en lo sucesivo deberá cada administración tener una partida para sufragar estos gastos en caso de que esa partida se agotara deberá de llevarse un registro cronológico para proceder de inmediato en cuanto se tengan los recursos a cubrir estos gastos que fueron originados por la propia administración.

## CONCLUSIONES

1. El Tribunal Fiscal de la Federación que fue creado con motivo de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, adoptó el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación o contencioso objetivo.

2. Con el correr de los años y al ir ampliando su competencia a casi toda la materia administrativa, adopta un modelo de jurisdicción administrativo mixto: Objetivo o de mera anulación y subjetivo o de plena jurisdicción.

3. Fue hasta el 26 de diciembre de 1987, cuando el legislador introdujo la instancia de queja en el Código Fiscal de la Federación, que procedía por indebida repetición o cuando existiera exceso o defecto en el cumplimiento dado a las sentencias.

4. En diciembre de 1995, se modificó la denominación del artículo referente a la instancia de queja, señalándose una nueva causal de procedencia de la queja que fue la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en la Ley.

5. Con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1° de enero de 2006, se otorga al Tribunal plena jurisdicción a fin de hacer efectivas sus sentencias.

6. La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas en España correspondía hasta antes de la Constitución Española de 1978, a la autoridad administrativa que había emitido la resolución objeto del recurso.

7. Con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, y posteriormente la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998, se judicializa el cumplimiento de la sentencia, siendo los Juzgados y Tribunales los que tienen la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales.

8. La Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, establece que el Juez o el Tribunal podrá, en caso de incumplimiento de la administración adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada, de donde el juez puede sustituir en forma directa a la

administración omisa dando cumplimiento a lo señalado en la sentencia, o bien ese cumplimiento puede darse en forma indirecta a través del comisario.

9. La doctrina española empieza a desarrollar amplias teorías respecto del cumplimiento sustituto previsto por el artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que deben ser tomadas en cuenta por nuestro país para lograr el cumplimiento de nuestras sentencias.

10. El artículo 58, fracción I inciso c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se refiere a que la Sala Regional podrá comisionar al funcionario jurisdiccional, que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que de cumplimiento a la sentencia ante la renuencia de la autoridad demandada de hacerlo.

11. De tal disposición se desprende que puede haber una sustitución directa que puede llevar a cabo el magistrado integrante de la Sala que sea comisionado para ello, o el Secretario de Acuerdos también comisionado, o en su caso el Actuario.

12. También de las palabras “comisionar al funcionario jurisdiccional” puede interpretarse la sustitución por comisario, proponiendo se lleve un registro de un cuerpo de comisarios al igual que se lleva el registro de peritos o bien en cada caso sea llamado un comisario dependiendo de la materia sobre la que deba versar el cumplimiento de la sentencia y aquí podríamos incluir a catedráticos, ex-funcionarios públicos de reconocido prestigio y honorabilidad y abogados postulantes con las mismas características.

13. El pago de honorarios y gastos con motivo de la sustitución ya sea directa o indirecta correrá a cargo de la administración pública condenada, para lo cual deberá crearse una partida especial en cada dependencia a fin de sufragar dichos gastos.

## BIBLIOGRAFÍA

CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente, *Ejecución de Sentencias en el Proceso Contencioso-Administrativo, e Inembargabilidad de Bienes Públicos*, Lex Nova, Julio 2007, 1ª. Edición.

La Ejecución Subrogatoria de las Sentencias Contencioso-Administrativas, Iustel, 1ª Edición, 2006.

## LEYES

1. Leyes Administrativas, Edición preparada por Luis Martín Rebollo, Thomson Aranzadi, 13ª Edición, Septiembre 2007.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Luis Anaya Moreno Editor, 26 de julio de 1998.

3. Ley de Justicia Fiscal de 1936, De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1936-2005, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2005.

4. Código Fiscal de la Federación de 1981, 1987 y 1995, Editorial Themis.

5. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 2006, Compilación de Legislación Fiscal 2006, Dofiscal, 31 de diciembre de 2005.

6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 2007, 1a. Sección.