



UNIVERSIDAD  
INTERNACIONAL

# UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

---

---

**INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**CLAVE DE INCORPORACIÓN: 3267**

**“REFORMA A LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN  
LA CONDENA EN COSTAS EN EL PROCEDIMIENTO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:**

**JORGE CARVAJAL RAMOS**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. MIGUEL ÁNGEL GUERRERO HERNÁNDEZ.**

**MÉXICO, D.F.**

**NOVIEMBRE 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, mi Protector,  
por la inagotable fuerza que llena mi espíritu.*

*A mis Padres: Mamá Lupe, por su amor y constante apoyo;  
y Ramón. Agradezco a ambos el traerme a esta vida maravillosa,  
por su inquebrantable ejemplo de trabajo y constancia.*

*A Mamá Lola,  
por todo su amor y comprensión  
para guiar mis pasos en el mejor de los caminos.*

*A mis Abuelos,  
por su amor y bendiciones que en todo momento llevo conmigo.*

*A mis Hermanos: Cristina, Griselda, José y Luis Mario.  
Por iluminar mi corazón con sus inagotables sonrisas.*

*A los Carlos -Chico y León-,  
por su constante protección, cariño, comprensión  
y los invaluable consejos brindados.*

*A mi Familia,  
a todos y cada uno que la conforman.  
Su cariño y apoyo son un tesoro invaluable en mi vida.*

*A mis Amigos,  
Caballeros de Mil Batallas,  
por cada uno de los momentos compartidos.*

*A Miguel Mendoza, por sus sabios consejos,  
y en reconocimiento a mi más profunda admiración y respeto.*

*A la Familia Arce Goya.  
Por abrirme las puertas de su hogar.  
Su confianza y ejemplo han sido elementos  
invaluables en mis mejores aspiraciones.*

*Angélica Yarabid. Mi Alma Gemela,  
Tu amor, respeto, comprensión, apoyo y voluntad,  
son el más grande tesoro en mi vida.  
Eres la inspiración que alimenta mi día a día,  
y el Ángel que anhelo enamorar incluso más allá de mi último respiro.  
Gracias por sujetar mi mano durante todo este maravilloso camino.*

*Al abogado Miguel Ángel Guerrero,  
por su invaluable apoyo y aporte de conocimientos  
indispensables para el desarrollo del presente trabajo.*

*A los abogados Laura Meza Saucedo y César Grajeda Jiménez,  
por sus valiosos comentarios que han venido a enriquecer esta investigación.*

*“El Derecho, como la Naturaleza, no avanza a saltos. De una norma universal y constante no se pasa, por lo general, a la absolutamente opuesta sino por medio de una excepción que poco a poco se generaliza hasta sustituir a la regla.”*

*-Giuseppe Chiovenda-*

# ÍNDICE GENERAL

- INTRODUCCIÓN. ....	I
<b>CAPÍTULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ....</b>	<b>1</b>
1.1 Justicia Administrativa. ....	1
1.2 Proceso jurisdiccional. ....	10
1.3 Procedimiento contencioso administrativo. ....	12
1.4 Principios procesales. ....	16
1.4.1 Principio de impulsión procesal.	
1.4.2 Principio de igualdad de las partes.	
1.4.3 Principio de legalidad.	
1.4.4 Principio de concentración.	
1.4.5 Principio de congruencia de las sentencias.	
1.4.6 Principio de publicidad.	
1.4.7 Principio de economía procesal.	
1.4.8 Principio de probidad.	
1.4.9 Principio de eficacia procesal.	
1.5 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ....	28
1.6 Las costas procesales. Concepto y naturaleza. ....	30

<b>CAPÍTULO II. ANTECEDENTES. ....</b>	<b>35</b>
2.1 Contencioso Administrativo. ....	35
2.1.1 Francia.	
2.1.2 España	
2.1.3 México	
2.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ....	41
2.3 La condena en costas. Origen y evolución. ....	42
2.3.1 Derecho Romano	
2.3.2 Derecho intermedio	
2.4 La condena en costas en el contencioso administrativo. ....	54
<b>CAPÍTULO III. LEGISLACIÓN VIGENTE. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y LAS COSTAS PROCESALES .....</b>	<b>59</b>
3.1 Cuestiones generales del procedimiento. ....	59
3.1.1 Las partes.	
3.1.2 El acto impugnado.	
3.1.3 Los conceptos de impugnación.	
3.1.4 Pruebas.	
3.1.5 Sentencia.	
3.1.5.1 Cumplimiento de sentencia.	
3.1.5.2 Queja por incumplimiento.	
3.2 Incidentes en el contencioso administrativo. ....	73
3.2.1 De incompetencia por razón de territorio.	

3.2.2 De Acumulación de autos.	
3.2.3 De nulidad de notificaciones.	
3.2.4 De recusación por causa de impedimento.	
3.2.5 De reposición de autos.	
3.2.6 De interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.	
3.2.7 De falsedad de documentos.	
3.2.8 De adopción de medidas cautelares.	
3.2.9 De suspensión de la ejecución.	
3.2.9.1 Disposiciones comunes en los incidentes de medidas cautelares y de suspensión del acto impugnado.	
3.2.10 Incidentes innominados.	
3.3 Recursos procesales. ....	84
3.3.1 De reclamación.	
3.3.2 De revisión.	
3.3.3 El juicio de amparo.	
3.4 Las costas procesales. ....	90
3.4.1 Sistemas de imposición de costas. 90	
3.4.1.1 Sancionador de la temeridad o mala fe.	
3.4.1.2 De vencimiento puro y simple.	
3.4.1.3 De indemnización o compensación.	
3.5 Cuantificación de las costas. ....	100

3.6 La condena en costas y la de daños y perjuicios. ....	102
3.6.1 La indemnización de los daños y perjuicios.	
3.6.2 Distinción de la condena en costas con la de daños y perjuicios.	
3.7 La condena en costas en el Derecho Mexicano. ....	110
3.7.1 La condena en costas en la legislación federal mexicana.	
3.7.2 Proceso mercantil.	
3.7.3 Proceso civil.	
3.7.4 Contencioso administrativo.	
 <b>CAPÍTULO IV. LA CONDENA EN COSTAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL</b> .....	 121
4.1 La responsabilidad procesal de las partes en el procedimiento contencioso administrativo federal. ....	122
4.2 Indemnización de daños y perjuicios. ....	124
4.3 Condena en costas. ....	129
4.3.1 Sistema de imposición.	
4.3.2 Procedencia de la condena.	
4.3.3 Reclamación de las costas.	
4.3.4 Cuantificación de las costas.	
4.3.5 Ejecución de la condena.	
4.4 Derecho Comparado. La condena en costas	

en el contencioso administrativo en la legislación española. ....	148
<b>V. PROPUESTA: REFORMA A LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA CONDENA EN COSTAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....</b>	<b>154</b>
5.1 Aspectos de procedencia. ....	157
5.1.1 Bilateralidad de la condena en costas.	
5.1.2 Sistema de imposición de costas.	
5.2 Aspectos de certeza jurídica en la reclamación de costas. ....	168
5.2.1 Plazos.	
5.2.2 Cuantificación.	
5.3 Ejecución de la condena. ....	171
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>175</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

## INTRODUCCIÓN

El respeto a las leyes que conceden derechos o imponen obligaciones entre dos o más personas se confía en primer momento a la libre voluntad de los individuos, a los cuales los mismos están dirigidas. Sólo en un segundo momento, cuando aquéllas no han sido observadas voluntariamente, el Estado intervendrá para imponer su observancia mediante la puesta en práctica de la garantía jurisdiccional, a través de una serie de reglas y medidas que regulan la intervención de la autoridad que en todo caso decidirá a quién corresponde el derecho discutido, las cuales en su conjunto conforman el derecho procesal, que desde su concepción genérica constituye el medio para hacer observar el derecho entre los individuos que tienen intereses opuestos o discordantes entre sí.

Conforme evoluciona el derecho se han adoptado mecanismos para regular cuestiones en la misma medida en que así lo exige la actividad humana y su entorno, surgiendo así el derecho procesal administrativo, basado en la necesidad de establecer mecanismos que permitan lograr un control de los actos de la administración pública, que de modo creciente ha tenido una actividad predominante en las actividades de los particulares, en virtud de la lógica consecuencia de que dichos actos lesionan los intereses de éstos.

Así, toma vigencia la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos que pretenden la seguridad jurídica, buscando lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público.

En México, la justicia administrativa federal se pretende a través de los recursos en sede administrativa, o del procedimiento contencioso administrativo, éste último que constituye el principal instrumento jurisdiccional para lograr un equilibrio entre los actos de la administración pública y los gobernados, puesto que representa una instancia por medio de la cual los particulares pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

Así, en concordancia con el principio de justicia que establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM-, toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por los tribunales constituidos para tal efecto. Justicia, desde luego no sólo implica la decisión del órgano jurisdiccional para establecer a una u otra parte el derecho que le corresponde derivado de la controversia, sino también a restituir las molestias generadas indebidamente por el que inició el proceso de maneja injustificada o sin derecho, cuando la parte a quien finalmente se le reconoció el derecho, cuando no tenía obligación de someterse a la decisión judicial.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –LFPCA-, misma que tiene su base en el procedimiento contenido en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, se establece por primera vez en el derecho procesal administrativo mexicano la figura de la responsabilidad procesal de las partes, lo que hasta antes de dicha ley únicamente podía ser posible en las materias procesales civil y mercantil, estableciéndose el pago de daños y perjuicios a favor del actor, causados por la defensa injustificada de los intereses por parte de la autoridad demandada, así como la condena en costas a favor de ésta, cuando el particular promueva juicio con propósitos dilatorios para el cumplimiento de una obligación que ya se encontraba determinada previamente.

A medida que avanza el tiempo, y ha evolucionado el derecho, la figura de la condena en costas ha evolucionado a través de diferentes sistemas jurídicos, desde la antigua concepción romana de castigar al litigante de mala fe a través de penas procesales, hasta lo que en nuestros días se ha desarrollado con la posibilidad de establecerla en los juicios donde el Estado es parte, pudiendo ser impuestas a su favor o en contra, cuestión más ampliamente desarrollada en los sistemas jurídicos europeos, tal y como lo veremos en el contencioso administrativo español.

Así, la responsabilidad procesal de las partes en constituye una incorporación que vendrá a enriquecer la discusión y contenido del contencioso-administrativo que se ha ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –TFJFA- y su constante evolución, máxime que tanto la condena en costas, como la indemnización por daños y perjuicios, justifican plenamente la necesidad de establecer mecanismos que impidan por una parte al particular la promoción de juicios con la finalidad de retardar el cumplimiento de la obligación que se le reclama, o a la autoridad para defenderse de actos que son a todas luces arbitrarios e ilegales, lo que trae como consecuencia el retraso en el cumplimiento de la obligación, o el del reconocimiento de algún derecho de forma injustificada, además del entorpecimiento en el desarrollo normal de las actividades administrativas del particular, de la administración pública, y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se observará en el desarrollo del presente trabajo que, en virtud de los requisitos que establece la LFPCA, actualmente la condena en costas en los juicios que se ventilen ante el TFJFA procede como excepción derivada de la regla general de prohibición de costas que venido perdurando desde las legislaciones procesales en materia administrativa, pues dicha condena únicamente puede ser aplicable en casos remotos.

Adicionalmente, no obstante su justificada incorporación, consideramos que las disposiciones actuales que regulan la condena en costas en la LFPCA no garantizan su aplicación eficaz, y por lo tanto su finalidad inmediata traducida en el castigo a la mala fe del litigante temerario no se podrá ver materializada, ya que por una parte, los aspectos de su procedencia se encuentran limitados a un mínimo de controversias no obstante la amplia competencia del TFJFA, y por otra, las normas que suponen su determinación y cumplimiento no le brindan a las partes la certeza jurídica que debe contener toda disposición legal de la que derive a su favor algún derecho u obligación, por lo que la condena en costas en el procedimiento contencioso administrativo podría carecer de sentido al no encontrarse sustentada en disposiciones aplicables de manera efectiva.

Para demostrar lo señalado en el párrafo anterior, en el desarrollo del presente estudio se analizará de manera genérica la figura procesal de la condena en costas, desde sus orígenes en el derecho romano, su evolución, su adopción y aplicación en la legislación federal mexicana, sin omitir el estudio de los elementos que la componen y la finalidad con la que se erige, atendiendo a los distintos sistemas de su imposición que a través del tiempo la doctrina jurídica ha detectado.

Lo anterior, con el propósito no solamente de efectuar un análisis de la figura de la condena en costas en su novedosa incorporación al contencioso administrativo federal conforme a su regulación actual, sino además de elevar algunas propuestas que de ser consideradas podrán enriquecer la discusión y aplicación de dicha figura de manera eficaz, atendiendo a su finalidad y regulación, proponiendo la mejoría de las disposiciones que la contemplan para una equilibrada y congruente aplicación al principio de impartición de justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# **CAPÍTULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

## **1.1 Justicia Administrativa.**

El concepto de justicia es uno de los temas más extensos que constituye una preocupación central de reflexión en la teoría del Derecho y del Estado, en la filosofía, en la teología y las artes.

Justicia es un término complejo, ya que no se trata de una expresión que denote cuestiones simples y homogéneas. Ocupa desde siempre una reflexión filosófica, en que se ocupó Aristóteles en *Ética a Nicómaco*, *Ética Eudemiana*, *Gran Ética*, y el *Tratado de las virtudes y de los vicios*, de las que se desprende, conjuntamente con las obras de Platón, que la justicia se trata de una virtud individual, entendiéndola por una parte como el término medio entre el exceso y el defecto; y por otra, que no es simplemente ser justo en sí mismo sino en el trato con el otro, considerando esto como un principio de justicia social, como un concepto que sirve para orientar o guiar las conductas de los individuos.

Al respecto, la doctrina kantiana asocia la idea de justicia con la idea del derecho, como base regulativa del obrar humano. En el derecho hay una compatibilidad de aspiraciones concretas, y en la medida que la voluntad de cada uno se armoniza con la de los demás, se patentiza la idea de la justicia. Así la idea del derecho y de la justicia se traduce en la comunidad pura, es decir, en la sociedad de individuos ligados entre sí por fines y convivencia recíprocos.

Por otra parte, Hans Kelsen sostenía que la justicia constituye una idea posible, pero no necesaria en un orden social, que se identifica con la paz, la democracia, la tolerancia y la libertad, y en la que florece la ciencia, la verdad y la sinceridad. Un sistema que regula la conducta de los hombres de forma tal que a todos

satisface y a todos permite alcanzar la felicidad puede calificarse de justo, entendiendo la felicidad como un sentimiento subjetivo, propio de cada uno pero armónico con el punto de vista de los demás.<sup>1</sup> Sostenía, además, que la justicia no es otra cosa más que la noción de un orden social justo, un valor absoluto, pero al mismo tiempo se traduce en una idea irracional, ya que no se trata de una idea que pueda ser accesible a la práctica cotidiana, por imprescindible que lo consideremos para el querer y el obrar humano.<sup>2</sup>

Para definir justicia según John Rawls, debe atenderse a dos elementos, 1) Que toda persona debe tener un derecho igual a una libertad básica lo más amplia posible, en cuanto sea equivalente a una libertad similar de los demás; y b) que las desigualdades sociales y económicas son admisibles si se cumplen dos condiciones: que sean para ventaja de todos, o al menos para ventaja de los que se encuentran en la condición socioeconómica más baja, y que todos bajo condición de igualdad de oportunidades puedan acceder a posiciones u oficios.<sup>3</sup>

Ulpiano da una definición clásica y sobradamente conocida de justicia que ha prevalecido a través del tiempo, señalando que se trata de *“la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo”*. Sin embargo, el problema que plantea esta definición es determinar qué es *lo suyo de cada uno*, con lo que se obtiene que tal definición no aclara el concepto, ya que de acuerdo con algunos autores, esto no puede ser de otro modo, puesto que el contenido de la fórmula será suministrado por el caso concreto. No puede ser fijado de antemano, porque no se puede abarcar, en un solo concepto, la infinita variedad de las relaciones humanas, en su aspecto de justicia. Sin embargo, la justicia no debe consistir en una obligación positiva, sino también en una negativa: *“no perturbar a nadie en lo que le corresponde”*<sup>4</sup>

---

1 KELSEN, Hans. *¿Qué es la Justicia?* Editado por la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. 1966. p. 86.

2 KELSEN, Hans. *El Método y los Conceptos Fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*. Traducción de Luis Legal y Lacambra. Ediciones Aporia. España, 1976. p. 17.

3 RAWLS, John. *Sobre las libertades*. Editorial Paidós. España, 1990. p. 9.

4 DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. *Filosofía del Derecho*. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1995. p. 148.

La actividad administrativa del Estado no solamente implica el respeto a las normas sustantivas que regulan su actividad cuando intervienen en la vida de los gobernados, pues cuando se generan conflictos derivados de la actividad administrativa, es necesario dirimirlos mediante procedimientos específicos previstos por la legislación, lo que en México encuentra origen en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -CPEUM-, que establece lo siguiente:

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

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.”

De acuerdo con el jurista Ignacio Burgoa, el precepto señalado encierra tres garantías de seguridad jurídica que se traducen en lo siguiente:

a) La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 17 constitucional consiste en la corroboración del principio jurídico que indica que solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser susceptible de sancionarse penalmente. Por ende, una deuda proveniente de un acto o relación jurídicos civiles en sí mismos, esto es, no

estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal, ya que ésta se reserva a los delitos.<sup>5</sup>

b) La segunda garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 17 constitucional consiste en que “ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, lo que para Burgoa, en términos estrictos no contiene una garantía individual propiamente dicha, sino en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa.<sup>6</sup> La obligación constitucional que incumbe a toda persona de ocurrir a las autoridades del Estado que corresponda en petición de justicia o para hacer respetar sus derechos, constituye el elemento opuesto a la llamada *vindicta privata* imperante en los primeros tiempos de la edad media, bajo cuya vigencia cualquier individuo podía reclamar por sí mismo su derecho a sus semejantes, haciéndose justicia por su propia mano.<sup>7</sup>

c) Respecto a la tercera de las garantías contenidas en el artículo 17 de la Constitución, consistente en que “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”, el mismo autor nos señala que “se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. (...). La última parte consagra la manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional. En vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta.”<sup>8</sup>

---

5 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 23ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 628.

6 Íbidem. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. p. 629.

7 Íbidem. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. p. 631.

8 Íbidem. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. p. 622.

Sin embargo, de manera genérica, el artículo 17 en comento contiene una garantía mayor, a la que se denomina garantía de impartición de justicia. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación –SCJN- ha sostenido que el artículo 17 de la CPEUM contiene diversos aspectos que integran la citada garantía, precisando que: *justicia pronta* se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; *justicia completa* consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; *justicia imparcial* significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y *justicia gratuita*, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.<sup>9</sup>

Por su parte, los juristas Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón profundizan en el contenido del artículo 17 de la CPEUM, al señalar que: “Desde el punto de vista jurídico, la norma citada plantea, al menos, importantes cuestiones en el ámbito del derecho constitucional, del derecho procesal y del derecho administrativo. Del derecho constitucional, en la medida en que le corresponde clarificar el alcance del acceso a la justicia como garantía individual, las correlativas obligaciones del Estado en términos del establecimiento y funcionamiento de los tribunales, así como los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales para considerar satisfecho el interés ciudadano. Al derecho procesal le corresponde definir una

---

9 Segunda Sala de la SCJN, tesis 2a. L/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, Mayo de 2002, página 299, Novena Época. Amparo en revisión 980/2001.

gran variedad de cuestiones operativas relacionadas con el proceso jurisdiccional, desde las reglas de composición y competencia de los órganos judiciales, pasando por el procedimiento en sentido estricto, hasta lo relacionado con el ejercicio profesional de los abogados litigantes (deberes procesales, honorarios, etcétera). Al derecho administrativo le toca también intervenir en la organización y funcionamiento de la justicia como servicio público, determinando, por ejemplo, el régimen de disciplina y responsabilidades aplicable a los funcionarios judiciales.”<sup>10</sup>

De acuerdo con algunas de las conclusiones que proporcionan los citados juristas, con relación a los principios jurídicos derivados del artículo 17 de la CPEUM, y basadas en una sana interpretación a diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN, se puede advertir que dicho precepto constitucional es fuente, incluso, de algunos de los principios de derecho procesal que rigen en nuestro sistema judicial, entre los cuales se desprenden los siguientes:<sup>11</sup>

- a. La garantía de acceso a la justicia implica que ninguna controversia quede sin resolver, así como también que ningún órgano jurisdiccional, siendo competente, está facultado para abstenerse de resolver un asunto ni para remitir el expediente a otro tribunal, salvo los casos de incompetencia o de impedimento de sus miembros.
  
- b. La garantía de gratuidad de las costas judiciales debe ser interpretada en el sentido de que ninguna persona debe erogar alguna cantidad de dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, como condición para que se efectúen las actuaciones jurisdiccionales correspondientes, por lo que resulta violatoria del artículo 17 constitucional la obligación de las partes, en aquellos casos en que

---

10 FIX-FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El acceso a la justicia en México, una reflexión multidisciplinaria. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, Núm. 62. México, 2001.P. 112.

11 Íbidem. FIX-FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. p. 117-120.

alguna diligencia por ellas ofrecida deba practicarse por el actuario o funcionario judicial correspondiente fuera de la oficina del juzgado, de proporcionar a dicho funcionario los medios de conducción o traslado para el desahogo de esa actuación judicial.

c. La influencia económica del procesado o la cuantía del negocio no son criterios para determinar la competencia de los tribunales, ni justifican la aplicación de excepciones en la competencia territorial de los mismos, pues no está demostrado que estas circunstancias influyan en el ánimo del juzgador para cumplir cabalmente con la administración de justicia que consagra el artículo 17 constitucional.

d. La garantía contenida en el artículo 17 constitucional no es ilimitada, en el sentido de que los gobernados puedan solicitar la impartición de justicia a través del procedimiento o juicio que deseen, ante la autoridad o tribunal que elijan y cuantas veces lo estimen pertinente, independientemente de la materia y del caso específico sobre el que se solicite se administre justicia.

e. El derecho del gobernado de que se le imparta justicia en los términos y plazos que fijan las leyes es correlativo de una obligación, consistente en que él se sujete a los requisitos que exijan las leyes procesales, ya que la actividad jurisdiccional implica no sólo un quehacer del órgano, sino también la obligación de los particulares de manifestar su voluntad de contribuir al procedimiento, y por su falta de interés es que debe actualizarse la caducidad de la instancia, ya que los juicios pendientes por tiempo indefinido producen una afectación del orden social.

Como puede apreciarse, el principio de impartición de justicia recae en beneficio e toda aquella persona, sea física o moral, que acude ante los órganos jurisdiccionales para reclamar el derecho que le corresponde, independientemente de la materia de la naturaleza y magnitud de la controversia; es un principio aplicable a toda persona cuando acude ante las instancias jurisdiccionales, y que desde luego no puede escapar a la materia administrativa, conforme lo señalaremos a continuación.

La posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública hace necesario el establecimiento de medios de control que en su conjunto constituyen la justicia administrativa, que así como los demás instrumentos jurídicos en México se encuentra emanada del artículo 17 de la CPEUM.

Se denomina justicia administrativa al conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos<sup>12</sup>, la cual, de acuerdo al sistema jurídico en particular, se representa a través de recursos administrativos, o de procesos jurisdiccionales, según corresponda en el caso concreto.

El Estado mexicano ha dejado atrás la concepción del sistema absolutista, en la que la actividad pública quedaba restringida a la protección del orden público interno, ejercido en muchas ocasiones de manera caprichosa, arbitraria, e ilegal, en la que la voluntad y los derechos de los particulares resultaban afectados por los actos de la administración pública, teniendo como defensa algunos instrumentos jurídicos que en la mayoría de los casos resultaban ineficaces para obtener una determinación que les reconociera la existencia de esos derechos. Hoy en día, no obstante el incesante crecimiento de la actividad administrativa en la vida cotidiana de los gobernados, si bien con la finalidad de procurar un equilibrio común a favor de las masas mayormente desprotegidas, la actividad de la administración pública se encuentra sujeta al cumplimiento de diversas

---

12 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 753.

exigencias jurídicas con la finalidad de evitar en la medida de lo posible lesionar el interés particular de los individuos, caracterizándose este nuevo régimen por el reconocimiento de los derechos, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, idea que se conoce como Estado social de derecho.

Con el surgimiento del Estado de Derecho, se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter a derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados. Sin embargo, es incuestionable que el Estado tiene una serie de derechos que pueden ser oponibles a los gobernados, y que, como derechos públicos subjetivos de éste, traen aparejadas obligaciones para los particulares.<sup>13</sup>

De lo anterior se colige que frente a la facultad del Estado de exigir el cumplimiento de una obligación, existen a favor de los gobernados una serie de protecciones consideradas como límites a la actividad de aquél, las que a su vez constituyen los derechos públicos subjetivos de los gobernados, que se traducen en la facultad de un particular para exigir de la administración una determinada conducta que se traduce en un hacer, en dar, o en un no hacer, protegida por la ley en forma directa, a efecto de procurar un equilibrio de fuerzas entre el poder público y las libertades de aquéllos.

De acuerdo con el sistema procesal administrativo mexicano, existen dos tipos de medios de control de los actos emanados de la Administración Pública Federal: a) los que se tramitan y resuelven ante la propia autoridad emisora del acto (recursos), y b) los que se tramitan y resuelven ante una autoridad jurisdiccional ajena tanto al particular como a la autoridad administrativa (juicios).

---

13 LUCERO, ESPINOSA Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. 8ª edición. Editorial Porrúa. México, 2003. p. 5.

En ambos casos, se requiere la actividad de alguno de ellos para que dé inicio el medio de control respectivo. Tratándose de los recursos, en la legislación federal administrativa encontramos el recurso de revocación, previsto por el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación -CFF- y aplicable a cuestiones de carácter fiscal; y tratándose de los actos administrativos distintos a los de naturaleza fiscal, existe el recurso de revisión, que se tramita y resuelve en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –LFPA-.

Por lo que respecta a los medios de control que se tramitan y resuelven ante autoridades jurisdiccionales, encontramos el juicio de amparo, del que conoce el Poder Judicial de la Federación de conformidad con lo que disponen la CPEUM y la Ley de Amparo, y el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –TFJFA-, en los términos que establece los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –LFPCA-, y cuyo estudio enfocaremos en ideas subsecuentes.

## **1.2 Proceso jurisdiccional.**

La impartición de justicia no es espontánea ni instantánea. El órgano jurisdiccional no se mueve por sí, a no ser que exista algún sujeto que lo requiera o lo estimule, y el reconocimiento de algún derecho a favor de persona determinada o la imposición de alguna obligación de otra a través de una sentencia no sigue inmediatamente a la petición, sino que es necesario que se cumplan numerosos actos que se suceden en un lapso de tiempo.

El conjunto de actos que se requieren para que el tribunal se encuentre en posibilidad de impartir justicia, considerado como una unidad en función del fin que los reúne, constituye materialmente el proceso jurisdiccional.

El jurista italiano Piero Calamandrei nos describe de un modo práctico lo que supone el proceso, observando el modo en que se desarrolla un proceso jurisdiccional, señalando que sea cual fuere su materia, cuantía o tipo de necesidad que se requiere a través de él, se desprende que el mismo consiste en una serie de actividades realizadas por individuos que colaboran para la obtención de un objetivo común que consiste en el pronunciamiento de una sentencia. Se trata de una colaboración sucesiva por las personas que toman parte en el proceso, se distribuyen en el tiempo y espacio siguiendo un cierto orden lógico, de modo que la fase sucesiva está justificada por la precedente y, a su vez, da ocasión a la que viene después.<sup>14</sup>

Los actos que componen el proceso, siendo materialmente y estando separadas cronológicamente separados uno del otro, forman una serie continuada e individualizada, y sus formas y efectos están regulados por la ley, y en este sentido se habla de actos procesales.

La efectividad de los actos que componen el proceso se encuentra sujeta a lo que se conoce en la Teoría General del Proceso como legalidad de las normas procesales, lo que implica que las actividades que conducen al pronunciamiento de la providencia jurisdiccional no pueden ser realizadas en el modo y en el orden que a juicio discrecional de los interesados puede parecer más apropiado al caso, sino que deben ser realizadas en el modo y con el orden que la ley ha establecido para ser jurídicamente regular.

Siguiendo a Calamandrei, el motivo por el que se tiene la necesidad de imponer una minuciosa disciplina jurídica al proceso, se encuentra en la especial naturaleza de la providencia a la que están encaminadas todas las actividades procesales, pues uno de los principios del derecho es la certeza, la cual no existe si el individuo que solicita la justicia no supiera exactamente cuáles son los actos

---

14 CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México, 1997. Colección: Biblioteca Clásicos del Derecho. p. 69.

que debe realizar para obtenerla, cuáles son las vías que debe recorrer para llegar al juzgador, para hacerse escuchar por él y para obtener en concreto aquella garantía jurisdiccional que la norma en abstracto promete. La regulación de las formas procesales sirve precisamente para esto: las reglas del procedimiento son, en esencia, una especie de metodología fijada por la ley para servir de guía a quien desee pedir justicia, asegurando el respeto y la igualdad de las partes.<sup>15</sup>

### **1.3 Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Hasta ahora, existe un consenso respecto de lo que ha de entenderse por el término contencioso administrativo. Eduardo Pallares, nos indica que: “Con este nombre se designa: a) La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas; b) El proceso relativo a dicha jurisdicción o sea el que tiene lugar para decidir dichas controversias.”<sup>16</sup>. Manuel Lucero Espinosa, por su parte define que “El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos o intereses cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales”<sup>17</sup>.

Podemos válidamente concluir con el concepto que nos brinda el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, al ubicar el término *contencioso administrativo* como el “conjunto de actuaciones que se siguen ante un tribunal u organismo jurisdiccional, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares, con motivo de la

---

15 Íbidem. CALAMANDREI, Piero. p. 70.

16 PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 24ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 190.

17 Op. cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 17.

aplicación y ejecución de leyes administrativas”<sup>18</sup>, idea basada en buena medida en los elementos que proporciona Eduardo Pallares.

El ámbito sobre el que versa el juicio contencioso administrativo federal, lo constituye exclusivamente actos de los órganos de la Administración Pública Federal, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado. Así tampoco, aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal, según el caso, y los particulares conforme a lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXIX-H, 116, fracción V, y 122, base primera, fracción V, inciso n) de la Constitución General de la República.

De acuerdo con las definiciones anteriores, podemos afirmar que al proceso contencioso administrativo es un auténtico proceso de carácter jurisdiccional.

Lo anterior se sostiene ya que aunque los distintos tipos de proceso que nos ofrece el campo del derecho procesal, se ha plantado el problema de su unidad fundamental y, consiguientemente, el de la posibilidad de construir una teoría general del proceso que estudie los conceptos generales aplicables a cada una de las ramas del derecho procesal. De acuerdo con el jurista Jesús González Pérez, algunos procesalistas han pretendido diferenciar el proceso contencioso administrativo con el proceso de carácter civil, atendiendo a diversas cuestiones, entre las que destacan:<sup>19</sup>

---

18 Op cit. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario de Derecho Procesal. Editorial Oxford University Press. México, 2000. p. 84.

19 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. 3ª Edición. Editorial Porrúa/UNAM. México, 2005. p. 10.

a) La intervención de la administración pública en un proceso, impide atender la validez de un mismo régimen procesal en el contencioso administrativo y el proceso civil.

b) Las prerrogativas de la administración en un régimen administrativo impiden la existencia de un proceso análogo al civil. El principio de independencia de la administración implica la imposibilidad de que los tribunales perturben la actividad administrativa y hasta de que fiscalicen aquella actividad: la administración puede satisfacer por sí sus pretensiones, sin acudir a la fórmula procesal, y cuando un administrado trata de deducir alguna pretensión, ha de hacerlo ante órganos encuadrados en la organización administrativa, bien de la administración activa a través de recursos administrativos, bien a través de la administración consultiva, a través de los recursos contenciosos administrativos.

c) La llamada “vía contenciosa administrativa” es meramente revisora de la vía administrativa, de tal modo que lo que puede calificarse de “proceso administrativo” ofrece características radicalmente distintas del proceso civil; el proceso administrativo vendría siendo un “recurso de casación” respecto de la vía administrativa, con las consiguientes repercusiones en orden a las facultades del juez, cuestiones que pueden plantearse, entre otras consideraciones.

Sin embargo, contrario a dicha corriente, Jesús González Pérez señala: “Ninguno de estos argumentos –aun en el supuesto de que fuesen admisibles sin reparos– tendría fuerza suficiente para romper la unidad fundamental del proceso. El proceso administrativo es una manifestación del fenómeno procesal, como lo son el proceso civil y el penal. En efecto:<sup>20</sup>

a) Que uno de los sujetos del proceso administrativo sea una entidad pública no quiere decir que estemos ante un fenómeno sustancialmente distinto del proceso civil, como tampoco lo es el

---

<sup>20</sup> Íbidem. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. p. 11.

proceso penal, aún cuando en éste intervenga también un órgano público. En el proceso administrativo, la entidad pública interviene como una parte procesal, a la que, salvo ciertas especialidades, consistentes en algunos privilegios que conserva en el proceso, puede aplicarse el régimen jurídico procesal normalmente aplicable a las partes.<sup>21</sup>

b) Es indudable que el principio de independencia de la administración impidió durante algún tiempo la existencia de un proceso administrativo. Pero pronto, incluso en aquéllos países en que el régimen administrativo se da en su forma más pura, se admitió la necesidad de que las pretensiones frente a la administración se dedujeran ante órganos imparciales y, por lo tanto, procesales, dando lugar a verdaderos procesos. Por otro lado, el argumento sería inoperante respecto de países en que tales pretensiones se deducen ante órganos encuadrados en la organización judicial.<sup>22</sup>

c) El hecho de que el proceso administrativo constituyera una vía revisora de la administrativa, tampoco constituiría un argumento esgrimible para demostrar que el proceso administrativo es sustancialmente distinto del proceso civil. Lo único que demostraría es su analogía respecto de algún tipo concreto de proceso civil. (...). El tradicional principio de que la jurisdicción administrativa es revisora de la vía administrativa, que aún subsiste en algunos ordenamientos, está llamado a desaparecer o a quedar reducido a la exigencia de que únicamente podrán formular pretensiones ante

---

21 Íbidem. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. p. 12.

22 Ídem. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.

el juez administrativo sobre las que haya tenido ocasión de pronunciarse la administración demandada.”<sup>23</sup>

Sobre las ideas anteriores es que basamos nuestra afirmación que el procedimiento contencioso administrativo federal se trata de un proceso de carácter jurisdiccional, aunado al hecho de que aquél se encuentra regido por principios procesales reconocidos inclusive por la legislación procesal civil federal, pues no debe olvidarse que si bien el contencioso administrativo cuenta con una regulación propia en la que se encuentran previstos dichos fundamentos esenciales que lo rigen, también lo es que la ley que lo regula goza de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo expondremos en ideas subsecuentes.

Apoya dicha afirmación Manuel Lucero Espinosa, quien señala que: “el contencioso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación – hoy Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- tiene el carácter subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.”<sup>24</sup>

#### **1.4 Principios procesales.**

Una de las acepciones de la palabra principio es “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia”<sup>25</sup> En derecho procesal, los principios procesales pueden ser conceptuados como las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal.<sup>26</sup>

---

23 Ídem. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.

24 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 26.

25 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, [www.rae.es](http://www.rae.es). Voz “principio”.

26 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso. Poder Judicial de la Federación. México. 2003. p. 37.

La doctrina mexicana reconoce un amplio número de principios procesales, sin embargo, los más trascendentes y que rigen el procedimiento contencioso administrativo federal, son:

#### 1.4.1 Principio dispositivo o de impulsión procesal.

Se refiere a que dependen de las partes tanto el inicio como la continuidad del proceso hasta su final, lo que se traduce en que el impulso del proceso lo dan las partes. El juez no debe mover a las partes a que ejecuten los actos necesarios para el desenvolvimiento de las etapas del proceso, sino que el impulso procesal depende de cada una de ellas.

De capital importancia, ya que este principio implica que las etapas que componen al proceso corren de cuenta de las partes que intervienen en el proceso, para que éste se desarrolle con la regularidad necesaria. De tal manera que si las partes no se preocupan por sostener la buena marcha del juicio, éste corre el riesgo de paralizarse y, en su caso, de extinguirse por caducidad de la instancia, a consecuencia de la inactividad registrada durante cierto tiempo; o bien, de perder su derecho a ofrecer alegaciones y pruebas una vez transcurridos los plazos que la ley concede para tal efecto.

Algunas de sus principales aplicaciones, son: a) a nadie se le puede obligar a intentar o negarse respecto de un proceso en contra de su voluntad; b) la aportación de las pruebas y alegaciones corresponde a las partes; c) los jueces deben sentenciar según lo alegado y probado, respetando siempre los términos en que se formuló la litis, sin poder hacer valer hechos diversos, salvo que así lo determine el juez para el conocimiento de la verdad; d) a las partes les corresponde intentar los recursos que la ley les concede contra las resoluciones que las perjudiquen, tal y como lo dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles –CFPC-, en los artículos que a continuación se señalan:

“ARTICULO 1º.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.”

“ARTICULO 81.- El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.”

“ARTICULO 349.- La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.”

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo encontramos diversas disposiciones que entrañan la existencia de dicho principio en el contencioso administrativo, como lo son los artículos: 14 y 20 que establecen la obligación a cargo del actor y del demandado de ofrecer las pruebas y argumentos con los que se pretenda acreditar la defensa de sus respectivos intereses; 24, 28, 29, así como las disposiciones contenidas en el Título III, que establecen, respectivamente, la necesidad de formular solicitud de medidas cautelares, suspensión de la ejecución del acto impugnado, incidentes y recursos a petición de la parte que se considere afectada; así como lo dispuesto por el numeral 50 relativo a que las sentencias del TFJFA se pronunciarán con base en lo probado y alegado por los contendientes.

#### 1.4.2 Principio de igualdad de las partes.

El principio de igualdad de las partes emana de la igualdad fundamental derivada del principio general de la igualdad de las personas ante la ley. Esta igualdad en el proceso significa dar oportunidad a cada parte para que haga valer sus derechos ante el juez, rodearla de las garantías y quitar los obstáculos a fin de que

libremente pueda alegar en el ataque o en la defensa y aportar los medios de convencimiento necesarios para demostrar sus pretensiones.<sup>27</sup>

Atendiendo a dicho principio, las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas, no obstante de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado.

Podemos ubicar la existencia de dicho principio bajo algunos de los siguientes aspectos: a) Dar a cada parte la posibilidad de conocer todo el material probatorio del pleito, con el objeto de que se encuentren en condiciones de perfeccionar sus respectivas acciones o defensas; b) Supresión de los obstáculos económicos que dificultan el acceso a la justicia; c) El juego limpio, que excluye del proceso el dolo y la mentira. Tales cuestiones son observables en el CFPC, en los siguientes artículos:

ARTICULO 3º.- Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

ARTICULO 4º.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte

---

27 Op. Cit. PALLARES, Eduardo. p. 531.

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.

El principio de igualdad de las partes contenido en la LFPCA se desprende del contenido de los artículos 14 y 20 de dicho cuerpo legal, en el sentido de que cada uno de los contendientes se encuentra en un plano de igualdad para alegar y probar lo que a sus intereses corresponda.

#### 1.4.3 Principio de legalidad.

Este principio es muy estudiado tanto en el terreno procesal como en la ciencia política. Significa que la autoridad no puede actuar con desapego a aquello para lo que lo facultan determinadas normas jurídicas. Es decir, que no debe excederse en cuanto a las atribuciones que las leyes le han conferido.

De acuerdo con Eduardo Pallares, este principio consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.<sup>28</sup>

Las facultades y poderes de que gozan las autoridades pueden estar contenidas en la ley expresamente o de una manera implícita, pero en todo caso han de inferirse necesariamente de ella y no proceder a una interpretación falsa o maliciosa de su texto. El principio de legalidad es contrario a la arbitrariedad, y tiene una vinculación directa con la existencia de las instituciones democráticas.

---

<sup>28</sup> Íbidem. PALLARES, Eduardo. p. 532.

En el derecho mexicano, dicho principio se encuentra reconocido expresamente en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, que establecen:

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

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

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

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.

En este sentido, dicho principio se encuentra contemplado por el artículo 50 de la LFPCA, que refiere que las sentencias dictadas por el TFJFA se fundarán en derecho, lo que encuentra a su vez relación con los preceptos constitucionales señalados anteriormente.

#### 1.4.4 Principio de concentración.

Dicho principio implica que deben concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas ellas o el mayor número posible de las mismas en la sentencia definitiva, evitando que el curso del proceso en lo principal se suspenda<sup>29</sup>. Dicho principio exige que en su totalidad, las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la resolución definitiva, al mismo tiempo que se deciden las cuestiones principales, salvo que la naturaleza del propio incidente implique la necesidad de que se resuelva en tiempo posterior.<sup>30</sup>

Uno de los aspectos del principio de concentración en el Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentra contemplado en los párrafos tercero y cuarto del artículo 50 de la LFPCA, que establece que las Salas del Tribunal podrán examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada; así como la facultad del Tribunal de establecer una sentencia de condena, además de la declaración de ilegalidad del acto impugnado en contra de la autoridad administrativa cuando se acredite plenamente el derecho del particular para verse favorecido con dicha condena.

#### 1.4.5 Principio de congruencia de las sentencias.

En el terreno procesal, hay congruencia en las sentencias cuando lo establecido en ellas encuentra correspondencia con cada uno de los puntos cuestionados en el litigio sometido al conocimiento del juez, o como lo ha sostenido la SCJN, en la jurisprudencia 1ª./J.34/99, cuando el juzgador decide las controversias que se sometan a su conocimiento, para lo que toma en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos tanto en la demanda, así como aquellos en que se sustenta

---

29 Íbidem. PALLARES, Eduardo. p. 627.

30 Op. Cit. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. p. 39.

la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el pleito.<sup>31</sup>

La doctrina y las determinaciones del Poder Judicial de la Federación reconocen dos tipos de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. Por su parte, la congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.

Tratándose de la congruencia de las sentencias en el procedimiento contencioso administrativo, el artículo 50 establece diversas obligaciones a cargo de las Salas del TFJFA al dictar sus sentencias: a) resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada; b) Resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda; c) Prohibición de anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

#### 1.4.6 Principio de publicidad.

La publicidad para las partes, ha de entenderse como el derecho que aquellas tienen a presenciar todas las diligencias de prueba, sobre todo los interrogatorios de testigos, y el de examinar los autos y todos los escritos referentes a las pretensiones. El CFPC en su artículo 274, establece que:

“ARTICULO 274.- Las audiencias serán públicas en todos los tribunales; hecha excepción de las que, a juicio del tribunal, convenga que sean secretas.”

---

31 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, octubre de 1999. Novena Época. p. 226.

De lo anterior se desprende que el principio de publicidad está limitado a la audiencia en que se reciben las pruebas y los alegatos, y no se extiende a los demás actos del juicio, pues el legislador ha querido que el público influya con su presencia para que el juez obre con la mayor equidad y legalidad posibles. Sin embargo, la publicidad puede ser prohibida cuando haya temor de que transtorne el orden público o se ataquen las buenas costumbres, o inclusive cuando se trate de proteger cuestiones de carácter secreto industrial o personalísimo.

#### 1.4.7 Principio de economía procesal.

Este principio alude tanto al ahorro en costos como de tiempo y de recursos humanos. Consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se da con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y con el menor tiempo posible, o como lo sostuvo la Primera Sala de la SCJN en su tesis 1ª./J.44/2002, que es el principio por el cual se pretende tener procedimientos ágiles, que se desenvuelvan en el menor tiempo posible y con el menor empleo de recursos, en fiel seguimiento de la garantía de pronta administración de justicia tutelada por el artículo 17 de la Constitución Federal.<sup>32</sup>

El principio de economía procesal en el procedimiento contencioso administrativo se observa de la simple estructura del mismo, pues se obliga a las partes a alegar y probar los extremos constitutivos de su pretensión desde el escrito de demanda y contestación, sin posibilidad de hacerlo en tiempo posterior, salvo que se trate de cuestiones supervenientes que no pudieron haberse ofrecido desde el inicio del juicio; de tal manera que una vez concluido el plazo de contestación de demanda y de alegatos, la Sala sin más trámite procederá a dictar sentencia.

---

<sup>32</sup> Primera Sala de la SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, septiembre de 2002. Novena Época. p. 212.

#### 1.4.8 Principio de probidad.

El proceso es una institución de buena fe, por lo que tanto el legislador como los jueces, deben evitar que los litigantes se sirvan de él con fines dolosos, esto es, como un medio para llevar actos fraudulentos, simulados, contrarios a la verdad y en general, tendientes a perjudicar injustamente al contrario.

Piero Calamandrei nos explica este principio, al señalar que: “El proceso deja a las partes un amplio campo discrecional, dentro del cual cada una de ellas es libre para elegir los movimientos que le parezcan más apropiados para vencer a su contrario. (...) El proceso no es solamente ciencia del derecho procesal, no es solamente técnica de su aplicación práctica, sino que también es leal observancia de las reglas del juego, de tal manera que el que infringe la debida conducta dentro del litigio, el juez puede adoptar en su contra providencias sancionatorias.”<sup>33</sup>

En efecto, cuando se contraviene este principio, a través de la mala fe procesal, con sus diversas connotaciones: dolo o fraude procesal, abuso del proceso, o temeridad, la ley previene diversas sanciones en contra de la parte que incurra en dichas prácticas. Como ejemplo de ello, lo observamos en el Código de Comercio al prever una condena en costas en contra del litigante temerario; o bien, cuando se establece la posibilidad de que el Ministerio Público investigue alguna conducta dolosa durante el proceso; o inclusive, con la posibilidad de que el Juez del conocimiento deseche la promoción dolosamente intentada, tal y como se desprende del artículo 57 del CFPC, que señala:

“Los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones notoriamente maliciosos o improcedentes. Los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a las otras partes, ni dar traslado, ni formar artículo.”

---

<sup>33</sup> Op. Cit. CALAMANDREI, Piero. p. 252.

En estos y otros casos, la ley castiga el real o supuesto dolo de un litigante, pero además la SCJN ha establecido que las sanciones establecidas en la ley, además de castigar la mala fe de quien incurrió en falta de probidad, constituyen instrumentos que permiten conducir el proceso se conduzca con agilidad y eficacia, en concordancia con el artículo 17 de la Constitución, evitando la tramitación de promociones que resulten ociosas o intrascendentes.<sup>34</sup>

#### 1.4.9 Principio de eficacia procesal.

Al respecto, Eduardo Pallares identifica a dicho principio de la siguiente manera: “Como tal califico el principio reconocido por todos los jurisconsultos modernos, según el cual el proceso no debe producirse con perjuicio de quien se ve en la necesidad de promoverlo para ejercitar sus derechos o de acudir a él para la defensa de los mismos. De todas las máximas que determinan la figura del proceso ideal, ninguna es tan honda y frecuentemente violada en la práctica como ésta, ya que una experiencia secular demuestra que los procesos son costosos, dilatados, producen gran pérdida de actividades y resultan ineficaces en gran parte. De acuerdo con este principio, el proceso debe ser, de ser posible, que el actor realice mediante él plenamente sus derechos. De modo especial, ha de procurarse compensar la pérdida de tiempo que implica todo proceso.”<sup>35</sup>

Además, el reconocido jurista nos remite a lo señalado por Chiovenda, quien señala que “este principio o tendencia que se conecta a reglas y tendencia más amplias concernientes a la actividad del Estado en general, se afirma en dos direcciones distintas: de un lado, con un grupo de normas que se refieren a la acción y la relación substancial deducida en litis, o en otros términos, que tutelan el interés del litigante en cuanto tiene razón, de otro lado, con un grupo de normas que se refieren a la acción y a la relación procesal y al interés del litigante en cuanto tal. Viene después una serie de normas que se refieren al vencedor actor,

---

34 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia P. CXLIX/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII, Septiembre de 2000, p. 36.

35 Op. Cit. PALLARES, Eduardo. p. 629.

y que se concentran en esta idea fundamental, que la duración del proceso, el tiempo necesario para la definición de la litis, no debe redundar en daño del derecho del actor; la sentencia debe reconocer el derecho como si tal cosa ocurriese en el momento mismo de la demanda judicial” ... “Por eso es necesario, ante todo, que el actor consiga no sólo la cosa a la que tiene derecho, sino también todo cuanto él habría obtenido de la cosa si ésta le hubiese sido entregada al tiempo de la demanda”<sup>36</sup>

Siguiendo a Pallares, obtenemos que “esto se consigue mediante lo que la doctrina francesa llama *retroactividad del fallo al día de la demanda*, retroactividad que debe producirse como efecto exclusivamente procesal, independiente de las obligaciones y derechos sustantivos que tengan las partes entre sí.”<sup>37</sup>

Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, de acuerdo con dicho principio se derivan algunas cuestiones: a) el plazo para que opere la prescripción se suspende mientras el proceso se encuentra en trámite; b) la muerte de algunas de las partes durante la instrucción del proceso no extingue la litis, ni las obligaciones de aquéllas a no ser que se trate de naturaleza personalísima; o, c) la condena en costas al litigante que perdió el litigio es necesaria para reintegrar a la otra parte de los gastos que haya efectuado con motivo del proceso.

En el procedimiento contencioso administrativo, el principio de eficacia procesal se desprende del contenido de los artículos: 6 que establece la responsabilidad procesal de las partes con relación a las consecuencias desfavorables ocasionados al contrario con motivo del juicio; 50, segundo párrafo, que establece la facultad del TFJFA de pronunciar la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de alguna cantidad; así como lo dispuesto en el numeral 52 relativo a los efectos que podrá tener una sentencia, que inclusive podrá traducirse en constreñir a la autoridad administrativa a restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

---

36 Íbidem. PALARES, Eduardo. p. 630.

37 Ídem. PALLARES, Eduardo.

## **1.5 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El contencioso administrativo en materia federal se desarrolla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano que se encuentra integrado por una Sala Superior y Salas Regionales; integradas, la primera de ellas, por once magistrados, que actúa en Pleno o en dos Secciones, y las segundas por tres magistrados cada una, los cuales son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

La competencia por materia de este Tribunal se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, así como por las demás leyes de carácter federal que le otorguen competencia, ordenamientos de donde se desprende que conocerá de las controversias relativas a resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales; multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la administración pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; asimismo de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de las resoluciones negativa ficta configurada en las materias señaladas con anterioridad, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables; las que decidan, desechen o tengan por no interpuesto algún recurso administrativo en las materias señaladas, y no se satisfaga el interés del recurrente; contra resoluciones de carácter general diversos a los

Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación; así como también contra resoluciones favorables a un particular cuando la administración pública federal estime que ha sido dictada contraria a la ley.<sup>38</sup>

Manuel Lucero Espinosa nos señala que -el TFJFA- “se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía. (...). Se creó mediante una ley federal, con la denominación, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos. Es un tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: `Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...´. Autonomía que se reitera en el artículo 1º de su Ley Orgánica.”<sup>39</sup>

De acuerdo a su evolución, consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo actualmente es un órgano de naturaleza mixta, es decir, de simple anulación y también de plena jurisdicción, pues si bien se encuentra facultado para anular los actos administrativos, también lo es que se encuentra facultado para reconocer y reparar un derecho subjetivo vulnerado, acorde lo que disponen los artículos 52, 57, fracción II, y 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

38 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 31.

39 Íbidem. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 27.

## 1.6 Costas Procesales. Concepto y naturaleza.

El proceso implica múltiples dedicaciones de trabajo y de esfuerzos humanos a retribuir. Éste, como instrumento para obtener una debida impartición de justicia, exige de erogar gastos de personal y de aquellos que se requieren para ejecutar instrumentos jurídicos para la demostración del derecho que corresponde.

Existen múltiples definiciones y conceptos doctrinales respecto de lo que implica el término “costas”, partiendo del presupuesto de lo que en la legislación o sistema jurídico en que se basa dicha definición suponen las costas procesales, puesto que para algunas legislaciones el término “costas” implica una tasación a favor de los órganos de impartición de justicia, para otros, como el nuestro, implica los gastos que erogan las partes para sufragar los gastos directamente encaminados a demostrar sus pretensiones, o bien, ambas categorías de gastos en algunos otros sistemas.

En el ámbito forense, atendiendo a los sistemas jurídicos en que se emplean, los vocablos “costas” y “gastos judiciales” constituyen conceptos distintos y por lo tanto, reclamables en forma independiente, o bien, se emplean de manera conjunta y cuya condenación se realiza de la misma forma, pero en cualquier caso, se refieren al importe de las erogaciones que realizan las partes durante la tramitación de un juicio hasta su conclusión.

El jurista español Víctor Fairén Guillén nos explica: *“En un sentido económico muy amplio, son la totalidad de los gastos económicos que se produzcan en la sustanciación de un proceso, sea quien sea el que los sufrague.”*<sup>40</sup> Eduardo Pallares señala que *“por costas se entienden los gastos que son necesarios para iniciar, tramitar y concluir un juicio.”*<sup>41</sup>

---

40 FAIRÉN GUILLÉN, Víctor; Teoría General del Derecho Procesal. Estudios Doctrinales Serie G., Número 133. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992. p. 547.

41 Op. Cit. PALLARES, Eduardo. p. 206.

Por su parte, el Maestro Rafael de Pina señala que las costas procesales son “Gastos ocasionados en el proceso, derivados directamente de él, sobre cuyo pago está obligado el juez a resolver, ordenando a cuál de las partes corresponde abonarlas o declarando que no procede, en el caso especial, condenación en costas”

En anteriores sistemas jurídicos las costas comprendían las tasas o tributos especialmente destinados al pago de funcionarios judiciales y a sus auxiliares, remunerados por el antiguo sistema de “tasas” por cada proceso –derivadas de las antiguas *sportulae*–, además de todos los gastos de ambas partes, del personal representante y defensor cualquiera que fuera el concepto, aunque estuviera relacionado mediatamente con “ese” proceso en concreto; así también incluyeron los gastos producidos por terceras personas participantes en el proceso –peritos, testigos–, los gastos de material utilizado por los peritos; los gastos de correo, los gastos de transporte de personas que tuvieran que desahogar alguna diligencia en un lugar distinto al en que se llevara a cabo el proceso; gastos de comunicaciones, como lo son el teléfono, el telégrafo, incluyendo el consumo de energía, tan sólo por mencionar algunos conceptos que en épocas pasadas tenían relación con el desarrollo de un litigio. Sin embargo, con la evolución del Estado en su aspecto de proveedor en la administración de justicia, el llamado “autogobierno de los tribunales” ha ido desapareciendo con motivo de lo injusto e inequitativo que resultaba para los gobernados proveerse de justicia, dando paso al estableciendo del principio de “justicia gratuita”<sup>42</sup>, concepto hoy vigente en nuestro sistema jurídico y que se comentará más adelante.

En atención a lo anterior, y conforme ha evolucionado la noción de costas, podemos hoy comprender que éstas se clasifican en: a) *judiciales* y, b) *extrajudiciales o de las partes*. Las judiciales crean una relación de derecho público, integradas a su vez por dos partidas: las percibidas por el Estado de las partes, fijadas según la cuantía del asunto y clases de la actividad procesal, no de

---

42 Op. Cit. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. 549.

lo que algunos llaman “*impuesto judicial*” sino “*tasas arancelarias*”; y las percibidas también por el Estado a título de ejecución de actos procesales, pago de viajes a los funcionarios judiciales que hayan de desplazarse –requeridas para el desahogo de pruebas fuera de la sede del tribunal, indemnización a peritos y testigos, etc.-.<sup>43</sup>

Por su parte, las costas extrajudiciales crean una obligación de derecho privado, que comprenden las retribuciones -libres o por arancel- de abogados y procuradores, los gastos que éstos realizan a favor de su defendido con motivo del litigio, así como las demás erogaciones que realizaron las partes para el desarrollo del proceso.

En la múltiple doctrina que existe respecto a las cuestiones que abarcan las costas extrajudiciales, encontramos que dicha noción incluye las *expensas* o *gastos* y las *agencias en derecho*. Las primeras son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, copias, registros, pólizas, etc. Las segundas corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso y que el juez reconoce conforme a una tasa establecida en una norma o de forma discrecional a favor de la parte vencedora.

En nuestro sistema, no obstante que una de las fuentes de doctrina más reconocidas en México -Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México- reserva el término *costas* para designar de manera exclusiva los honorarios de los abogados, y los *gastos* a aquéllas erogaciones legítimas y susceptibles de comprobación, es criterio reiterado por el Poder Judicial de la Federación, inspirado por el jurista español Manuel de Plaza -Derecho Procesal Civil Español-, que la condenación en costas es un concepto global que no distingue los vocablos “gastos” y “costas”, pues en todo caso, se

---

43 ALCALÁ-ZAMORA TORRES y ALCALÁ-ZAMORA CASTILLO. La condena en costas. Madrid, 1930. p. 19.

refieren al importe de las erogaciones que deben hacer las partes durante la tramitación de un juicio.<sup>44</sup>

En este sentido, coincidimos con la definición que nos brinda el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Universidad Nacional Autónoma de México, al señalar que “Las costas procesales son las cantidades que por concepto de honorarios se cubren a los abogados por la atención profesional de los asuntos que se les encomiendan, así como los gastos en que incurran las partes en relación con el proceso, como honorarios de peritos, viáticos por viajes de las partes (abogados, peritos, testigos, etc.) y todas las erogaciones legítimas y comprobadas que sean una consecuencia directa del proceso.”<sup>45</sup>

En todo caso, en nuestro sistema jurídico las costas representan el conjunto de gastos que origina el proceso para los litigantes, comprendiendo no sólo el importe de los honorarios de los abogados que llevan a cabo la defensa de los intereses del actor o del demandado, sino todos aquellos necesarios para desahogar las diligencias ocurridas durante el juicio y que tengan que ver directamente con la demostración del fundamento invocado por la parte que lo ofrece.

El fundamento de la condena en costas, según Giuseppe Chiovenda, “es el hecho objetivo de la derrota del litigante y su justificación se encuentra en que la actuación de la ley no debe representar una disminución patrimonial por la parte en cuyo favor tiene lugar, pues es de interés del Estado que la utilización del proceso no se resuelva en daño para quien tenga la razón, y por otro lado, es de interés del comercio jurídico que los derechos tengan un valor a ser posible preciso y constante”.

---

44 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tercera Sala. Amparo directo 7233/44, Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época. Tomo XCI, p. 945.

45 Op.Cit. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. p. 90.

Por su parte, Francesco Carnelutti, señala que “dentro de las obligaciones de las partes en el proceso, la ley impone la obligación de reembolso a aquella parte que dio origen al gasto o al daño, obligaciones de carácter procesal, no tanto porque la obligación nace de la actividad procesal, sino porque tiende también a ella a la justa compasión de la litis, si el daño ocasionado por el proceso a la parte que tiene razón no le fuere resarcido por la que no la tiene, la litis no quedaría justamente compuesta”, y que “la responsabilidad procesal representa un remedio extremo contra el afán de litigar y conviene utilizarlo cuando no se puedan adoptar otros menos costosos y debe correr a cargo del litigante temerario en contraste con la libertad que se concede para proponer acciones y excepciones que carezcan de fundamento.”<sup>46</sup>

Como puede verse, la doctrina confiere un carácter netamente procesal a la condena en costas, puesto que necesita indispensablemente la existencia de un procedimiento judicial para que, causadas, se defina la responsabilidad de quien deba indemnizarlas; pero esta conclusión, exacta por lo que se refiere al aspecto procesal del asunto, no evita ni deja sin valor el origen contractual de las responsabilidades del que ha faltado al cumplimiento de sus obligaciones, porque es precisamente el incumplimiento de una obligación lo que hace que los interesados ocurran ante las autoridades judiciales, excitando su jurisdicción, para decidir las controversias que pueden suscitarse.

Así, el reembolso de las costas es una obligación de naturaleza netamente económica que tiene por objeto el reembolso de los gastos ocasionados con motivo de un litigio a favor de la parte que desde un principio no tuvo la obligación jurídica de soportar, imponiéndose a cargo de la contraparte que demandó o que se defendió sin fundamento, por lo que al tratarse de una carga procesal impuesta a la parte vencida en un juicio, la responsabilidad correspondiente no es de tipo sustancial sino procesal.

---

46 CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. 5ª Edición. Colección: Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Harla. México, 1997. p.187.

## CAPÍTULO II. ANTECEDENTES.

### 2.1 Contencioso Administrativo.

#### 2.1.1 Francia.

La justicia administrativa de la manera en que hoy la concebimos surgió en el siglo XIX con los movimientos liberales post-revolucionarios franceses, que intentaban lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público, buscando una igualdad entre gobierno y gobernados, derivada a su vez del principio de separación de poderes que por una parte impedía a Tribunales Judiciales intervenir en la administración, y por la otra que la Administración activa interviniera en la Administración Contenciosa.<sup>47</sup>

De manera concreta, el jurista Emilio Margain Manatou<sup>48</sup> nos indica que el primer antecedente del contencioso administrativo lo encontramos en Francia, en la Ley de 1790 que señalaba que: *“las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales y deben ser llevados ante el Rey, jefe de la administración general.”* Derivado de la extrema desconfianza de los tribunales judiciales al conocer de cuestiones administrativas.

Dicha regla se generó con motivo de la hostilidad del parlamento francés ante el poder real y los tribunales judiciales, ya que en ese entonces existía una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido.

---

47 Op. Cit. SERRA ROJAS, Andrés. p. 758.

48 MARGAIN MANATOU Emilio. De lo contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 2001. p.3.

Las decisiones del rey se preparaban en el Consejo de Estado y se fundaban, primero, en la incompetencia del autor del acto reclamado; en segundo término, se aceptó el vicio de forma como causal de reclamación y, por el año de 1840, el vicio de desvío de poder “*que consiste en el use de una facultad para fines distintos de aquellos por los que la ley le ha conferido.*”<sup>49</sup>

En 1887 se crearon las primeras cortes administrativas de apelación, acercando el esquema vigente en Francia a un sistema de organización judicialista en la jurisdicción administrativa. Al consejo de Estado se le atribuyeron facultades de: a) juzgador en única instancia en asuntos de trascendencia nacional; b) juez de casación en relación con los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación. En 1888 se enderezó hacia el procedimiento administrativo instituyendo medidas cautelares, como las de *référé expertise*, que puede acordar dentro del procedimiento una serie de medidas útiles de carácter pericial o para el desarrollo de la instrucción, aún sin decisión administrativa previa, la *référé privision* que es una forma de garantizar los daños al acreedor que inicia una demanda de fondo o de hacer frente a la responsabilidad patrimonial del Estado y una cláusula abierta por medio de la cual se faculta al tribunal administrativo para que aplique las medidas necesarias de urgencia, previa petición de parte, para resolver el asunto, incluso sin existir una resolución administrativa previa.<sup>50</sup>

Por 1906 surgió la cuarta causal de nulidad: la violación de la ley y de los derechos adquiridos, aún cuando esto se suprimió y se constituyó por el de un simple “interés” en el negocio.<sup>51</sup>

Ante el exorbitante número de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado, en 1953 se crearon tribunales administrativos en primera instancia y el Consejo quedó como tribunal en apelación.<sup>52</sup>

---

49 CORTINA GUTÉRREZ, Alfonso. El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, num. Extraordinario, noviembre 1995. p. 134.

50 Op. Cit. MARGAÍN MANATOU, Emilio. p. 3.

51 Ídem. MARGAÍN MANATOU, Emilio.

Actualmente, las razones actuales de la subsistencia de la reglas de separación no son ya la de desconfianza de las autoridades judiciales, ni la hostilidad ante el rey o titular del poder ejecutivo, sino que han sido sustituidas por razones de “aptitud”, esto es, se reconoce indispensable, para una justicia adecuada, que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la Administración.

### **2.1.2 España.**

Derivado de los principios liberales contenidos en la Constitución Francesa de 1791, se creó la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, sin embargo, en ésta última se excluía al titular del poder ejecutivo para ejercer cualquier tipo de función jurisdiccional, por lo que no había lugar para que éste pudiera conocer y resolver cuestión alguna relacionada con los actos de la administración.

No obstante, bajo la vigencia de dicha Constitución se expresaron en España propuestas muy claras para el establecimiento del contencioso-administrativo, concretamente en 1838 con un proyecto de ley inspirado en el sistema francés, considerando al Consejo de Estado como instancia suprema y al Consejo de Provincia y jefaturas políticas para las instancias más bajas.

Sin embargo, con la Constitución del 23 de mayo de 1845, se generó un sistema más moderado que permitió el establecimiento del Consejo Real como órgano supremo consultivo, al que se fue invistiendo de facultades precisas, entre ellas la contenciosa administrativa, y sus resoluciones, pese a su carácter de sentencias, debías publicarse como Reales Decretos.

---

52 Ídem. MARGAÍN MANATOU, Emilio.

Posteriormente, mediante ley del 13 de septiembre de 1888 se crearon en España los tribunales de lo contencioso administrativo.

### **2.1.3 México.**

El contencioso-administrativo en nuestro país tiene antecedentes desde la Época Colonial, pues las Audiencias Reales de las Indias conocían de las inconformidades de los indios contra los tributos que debían cubrir a los encomenderos, así como de las reclamaciones de los particulares respecto de los actos y decretos del Virrey y de los gobernadores, siendo tribunal de última instancia el Consejo Real y Supremo de Indias”. Más adelante, en 1786 mediante la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España*, se creó la Junta Superior de Hacienda como Corte de apelación “especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieren las Rentas o interesado el Real Erario”<sup>53</sup>.

Como puede verse, dicho antecedente únicamente se refiere a cuestiones de carácter tributario, por lo que a diferencia de países como Francia y España, en el México del siglo XIX no se desarrolló un sistema contencioso administrativo mediante el que se pudieran dilucidar controversias entre los particulares y la administración pública en general, es decir, una jurisdicción del poder ejecutivo para atender y resolver las demandas de los particulares, cuyos derechos eran afectados por la administración pública, por lo que las controversias entre la Administración Pública y los particulares, salvo en materia tributara se resolvieron a través del juicio de amparo ante los tribunales judiciales.

No obstante, la Ley Constitucional de 1836 otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales en materia de

---

53 Op. Cit. SERRA ROJAS, Andrés. p. 798.

contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación. Posteriormente, las Bases Orgánicas de 1843 establecieron por una parte el Consejo de Estado semejante al de corte francés y por otra, se negó a la Suprema Corte de Justicia “tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la nación y de los Departamentos”.

Fue con la vigencia de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, promulgada durante el régimen de Antonio López de Santa Anna, por iniciativa del jurista Teodosio Lares cuando se estableció el contencioso-administrativo en México, buscando la manera de asegurar la integridad de los derechos individuales en un ambiente tan lleno de contradicciones y en el que urgía dar fuerza al poder ejecutivo para que pudiera realizar las tareas administrativas más elementales sin tener que enfrentar no sólo al poder legislativo regateándole facultades, sino también al poder judicial, a través del cual se cuestionaban y posponían indefinidamente medidas que tendían a asegurar la hacienda y el poder público.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de 1853, redactados por Lares, hicieron del Consejo de Estado un tribunal administrativo de justicia retenida.

En el contenido de la Ley Lares se determinaron diversos principios que aún siguen vigentes hoy en día, como son: “que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”; y que “los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.”<sup>54</sup>

Asimismo, se estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros, abogados nombrados por el

---

54 Op. Cit. SERRA ROJAS, Andrés. p. 804.

Presidente de la República. Esta sección conocía las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.

Sin embargo, dicho planteamiento provocó diversas controversias, hasta que el Ministro de la Suprema Corte Ignacio L. Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, al considerarla violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, reunidos en una misma persona, es decir, en el Presidente de la República.<sup>55</sup>

Transcurrió casi un siglo y durante ese lapso fueron creados diversos órganos para resolver los conflictos entre la administración pública y los gobernados, entre ellos: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos, establecida en la Ley de Ingresos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 1924; otro intento con similar propósito fue el de la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927, mediante el establecimiento de un capítulo en el que se contemplaba un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de Distrito y que debía previamente agotarse a la interposición del juicio de amparo.

A partir del 27 de agosto de 1936, la jurisdicción contenciosa administrativa toma el camino del Contencioso Administrativo al estilo continental europeo, al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, que es descendiente en línea directa del tribunal contencioso del sistema francés,<sup>56</sup> que ha servido de modelo a los nuevos tribunales fiscales y de lo contencioso administrativo que imparten justicia tributaria y administrativa en diversas entidades federativas de la República Mexicana.

---

55 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 21.

56 Op cit. CORTINA GUTÉRREZ, Alfonso. p. 132.

## **2.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Con el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, se dio la apertura para que el Tribunal Fiscal de la Federación se considerase un órgano con autonomía para dictar sus fallos, suprimiéndose en consecuencia el Jurado de infracción Fiscal y la Justicia Revisora del Impuesto Sobre la Renta y se derogan las disposiciones que establecían el juicio de oposición aludido.

En sus orígenes, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación generó diversas controversias respecto a su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

Actualmente, la constitucionalidad del Tribunal Fiscal no se discute, pues si bien la constitución de 1917 en su texto original no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional, así como en 1976, que otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.<sup>57</sup>

---

57 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 24.

Cabe señalar que en sus inicios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo facultades para conocer y resolver conflictos exclusivamente de naturaleza fiscal, sin embargo, con las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2000, además de haber efectuado el cambio de denominación como lo conocemos hoy en día, amplía su competencia material a casi la totalidad de los actos que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.<sup>58</sup>

## **2.3 Origen y evolución de la condena en costas.**

### **2.3.1 Derecho Romano.**

En los orígenes de Roma, la condena en costas, tal y como propiamente la conocemos hoy en día fueron desconocidas en el procedimiento romano. Tuvieron que pasar varios siglos antes de que este derecho, como los demás actos de justicia llegaran a ser consecuencia del litigio y, no obstante de que las costas fueron establecidas por la práctica, la ley no las reconocía y además se mostraba opuesta a ellas, de tal manera que la costumbre se fue imponiendo a las disposiciones en contrario, hasta que el legislador las fue aceptando.<sup>59</sup>

En esos tiempos, la impartición de justicia se llevaba mediante procedimientos orales muy rigurosos y estaban limitados solamente a cuestiones derivadas de los actos de comercio ente ciudadanos, donde la comparecencia de los involucrados significaba el momento de ofrecer testimonios, pruebas y de emisión de sentencia.

---

58 Íbidem. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 26.

59 CHIOVENDA, Giuseppe. La condena en costas. Traducción de Juan A. De la Puente y Quijano. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1985. p. 36.

A pesar de que estaba prohibida la representación en juicio, las partes podían ser asistidas por *patroni* o *advocati*, cuya institución se atribuye a Rómulo, quienes concurrían con las partes en su comparecencia de manera gratuita y sin estudios o preparación especial, bien por un patricio respecto del plebeyo que era su protegido, o por un pariente o amigo de la parte.<sup>60</sup>

Más adelante, el cargo de *patroni* o *advocati* empezó a limitarse a determinada clase de ciudadanos y, sin dejar de ser asistencia de naturaleza gratuita, se convirtió en plataforma para alcanzar cargos públicos para los jóvenes nobles y deseosos de sobresalir.<sup>61</sup>

Conforme iba desarrollándose el imperio y el derecho, el objeto del patronato fue cambiando, evolucionando de ser una simple asistencia a favor de la parte presente, hasta la representación total a favor del ausente, dando así origen a las figuras del *cognitor* y del *procurator*, convirtiéndose éstos en representante legal o mandatario, quienes tenían conocimiento específico de las leyes y del procedimiento y, consecuentemente, a modo de recompensa las partes les retribuían el trabajo realizado en su defensa, pues la ley seguía reconociendo la naturaleza gratuita de dichas actividades.<sup>62</sup>

El Emperador Claudio, quien gobernó durante el periodo 41-54 d.C., fue el primero en reconocer la licitud de la retribución de los abogados, y de este modo quedó oficialmente reconocida la abogacía como una profesión productora de ganancias lícitas y objeto posible de regulación por medio de disposiciones legales. Posteriormente, Nerón, quien siguió a Claudio en el gobierno de Roma hasta el año 68 d.C., no sólo permitió pactar honorarios, sino que se impuso al cliente la obligación de pagarlos a pesar de no haber sido convenidos previamente.<sup>63</sup>

---

60 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 37.

61 Ídem. CHIOVENDA, Giuseppe.

62 VALIÑO, Alejandro. A propósito de la condena en costas en el derecho justinianeo. Revista Internacional de Derechos de la Antigüedad. 3ª serie, tomo 50, 2003. Número I. Universidad de Valencia, España, 2003. p. 403.

63 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 39.

Por cuanto hace a la historia de los derechos de los funcionarios judiciales – *commoda, sportulae*–, la hermenéutica jurídica concluye que a pesar de que no se aparta en mucho a la historia de los honorarios de los abogados, hasta el siglo IV después de Cristo existía la práctica de que al estar los litigantes interesados en que los juicios se desarrollaran con mayor agilidad y exactitud, hicieran regalos o recompensas a los funcionarios de la curia, que conforme la costumbre fueron adquiriendo el carácter de obligatorios.

En el Código Justiniano se regula ampliamente sobre las *espórtulas*, pero refiriéndose principalmente a las que debían pagar determinadas clases privilegiadas, estableciéndose según la clase de tribunales, de procedimientos y para diferentes actividades, como son: la citación; el planteamiento y apertura del juicio; redacción de actas del proceso; lectura de documentos y de sentencia; así como un enorme listado de costas. En el caso de los litigantes pobres, se estableció la excepción para que se vieran obligados a pagarlas.<sup>64</sup>

En sus orígenes, los gastos del proceso se imponían al vencido temerario, a manera de pena aplicable para sancionar el comportamiento temerario del actor, obedeciendo a la necesidad de castigar el vencimiento de éste en juicio, y para reparar el daño causado al demandando vencedor con motivo del pleito que fue instaurado bajo pretensiones injustas. Entre las penas más empleadas se encontraba la del *iudicium calumniae*, la más importante de las penas procesales, cuya finalidad era impedir que se litigase con dolo que si bien procedía en cualquier acción, se daba solamente contra el actor doloso. Lo anterior, tiene su justificación, señala Chiovenda “*en el hecho que el actor, al invadir la esfera del derecho ajeno, adquiere acaso mayor responsabilidad que quien se defiende; al menos, en la mayor parte de los casos, es más factible juzgar de su intención, de su conciencia de lo injusto, que no de la del que, atacado, mantiene una actitud pasiva.*”<sup>65</sup> Sin embargo, las penas fueron perdiendo sentido porque resultaban

---

64 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 43.

65 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 72.

inadecuadas para suplir el daño, por lo que se fueron sustituyendo por condena en costas, dando lugar al desuso de aquéllas cuando comenzó a pedirse y obtenerse la condena del litigante temerario en daños y costas, por lo que las penas cuyo principal objeto era castigar el hecho de litigar injustamente, resultaron inútiles.

En efecto, el Código Teodosiano dictado en el año 438 por el emperador Teodosio II, introdujo la obligación de rembolsar las costas del litigio al demandado que en el curso del litigio actuaba temerariamente, es decir, se impuso sancionar el comportamiento temerario de quien debía asumir en el litigio promovido contra él una defensa legítima, incorporando la imposición al demandado que se defendía temerariamente.<sup>66</sup>

En el Código Teodosiano se fijó el deber del juez de declarar el derecho al reembolso de las costas en la misma sentencia que versaba sobre el fondo del asunto o en un incidente subsiguiente, cuya sustanciación no requería de una acción distinta de la que sirvió para tramitar el fondo del litigio, sin implicar la obligación de señalar su monto, el cual podría determinarse con precisión en un trámite posterior. Por el contrario, si la sentencia de mérito no contenía el reconocimiento del derecho al reembolso de las costas, tendría por consecuencia que el vencedor del litigio perdiese el derecho a su exigencia, pues no existía cauce para apelar la omisión del Juez respecto del pronunciamiento, sino que, en estos casos, únicamente cabría la posibilidad de que el vencedor entablara una acción de exigencia de responsabilidad en contra del juez.<sup>67</sup>

Con el Código Teodosiano se introdujo una aspiración de reformar en muchos aspectos la actividad jurisdiccional, a efecto de restringir el acceso a la administración de justicia a los ciudadanos que litigaban temerariamente y así también se pudieran aminorar las dilaciones procesales, que incluso, conllevaban

---

66 Op. Cit. VALIÑO, Alejandro. p. 408.

67 Ídem. VALIÑO, Alejandro.

aquellos sistemas que fomentaban o permitían una excesiva litigiosidad y que subsiste en los tiempos modernos.

En la época de Valentiniano y Valente se estableció por primera vez la condena en costas contra el demandado temerario vencido en juicio, atendiendo a la resistencia temeraria en determinado tipo de juicios como en los casos de sucesiones, lo que implicó una modificación en la condena en costas, pues ésta ya atendía al hecho de la pérdida del litigio, sin importar si el vencimiento recaía en el actor o en el demandado.

Así, la evolución de los presupuestos para la imposición de costas inició desde la más restringida consideración subjetiva de la actividad de las partes, al tener en cuenta únicamente el *animus vexandi* (*ánimo de molestar*) del demandante, considerado como *improbus litigator* (litigante temerario), hasta alcanzar la más flexible objetivización, pues todo proceso concluía con la imposición de las costas para el vencido, lo que se concreta en la máxima *victus victori expensas debet* (El vencimiento en juicio sitúa al vencido en la obligación de sufragar las costas procesales), y en la concepción de que el juez debería pronunciarse al respecto, de oficio, en la misma sentencia en la que resolvía sobre el fondo del asunto que conocemos hoy en día.<sup>68</sup>

La constitución de Zenón, promulgada en el año 487 d.C., fue considerada por los recopiladores romanos como fundamental en materia de condena en costas, ya que por primera vez se estableció la condena en costas del vencido aunque fuera de buena fe, quedaba obligado al pago de aquellas, de tal manera que por regla general queda superflua la investigación del juez para determinar si el juicio se había llevado con buena o mala fe del vencido, adicionando que en los casos en que el juez advirtiese mala fe, la condena se agravaría, además de las costas

---

68 Íbidem. Cit. VALIÑO, Alejandro. p. 403.

procesales, con una verdadera pena, consistente en el décimo de las costas a favor del Erario.<sup>69</sup>

Además de lo anterior, la constitución de Zenón no fue tan rígida para establecer en todos los juicios la condena en costas con motivo de la pérdida del litigio, ya que dispuso diversas excepciones para absolver al vencido, entre las que destacan: a) Cuando el juez advirtiera que el litigio fuese extremadamente necesario para determinar el derecho que le correspondía a una u otra de las partes, y; b) Cuando las partes, de manera voluntaria decidían no esperar a la sentencia para la terminación del pleito, sino que ellos mismos provocaban la sentencia absolutoria o condenatoria que seguía al desistimiento o al reconocimiento de la acción, puesto que no podían llamarse propiamente vencidos.<sup>70</sup>

De acuerdo con Chiovenda, esta disposición tenía por objeto y por efecto disminuir los pleitos, ya que, naturalmente, si un litigante reconocía su error durante el pleito, y preveía que, cediendo no tenía que pagar más que los gastos causados a su instancia, cedería pronto, en caso contrario, era probable que continuara litigando hasta que se dictara la victoria.<sup>71</sup> Al respecto, el jurista español Alejandro Valiño, señala lo siguiente: “*si esta regla merece la consideración de excepcional, ello quiere decir que el carácter dudoso de la controversia debe ser estimado restringidamente, esto es, extendida la exención para el vencido en lo que es una controversia objetivamente dudosa...*”<sup>72</sup>

Posteriormente, con el Código de Justiniano o *Codex Iustinianus* se estableció un exhaustivo apartado especial sobre el tema de costas denominado “*fructibus et litis expensas*”, conformado por el contenido de constituciones precedentes; sin

---

69 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 90.

70 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 96.

71 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 97.

72 Op. Cit. VALIÑO, Alejandro. p. 424.

embargo, Justiniano (*Flavius Petrus Sabbatius Iustinianus* 483-565) contribuyó con aportaciones propias para conformar la mejor o más completa regulación de la materia.

En principio, el *Codex Iustinianus* reitera el viejo principio que sujetaba al pago de las costas procesales únicamente al actor temerario, sólo que se amplía el antiguo concepto de *improbis litigator* en el hecho de que no haya podido hacer acopio suficiente de argumentos y pruebas bastantes para obtener el derecho a su favor, no obstante de no existir un especial *animus vexandi*, es decir, sin que dicha temeridad se encontrara fundada en la previa conciencia de lo injusto de la pretensión, sino en el hecho de haber ocasionado molestia a una persona de manera ilegítima y, por lo tanto, digna de una especial protección judicial.<sup>73</sup>

A diferencia del Código Teodosino, el *Codex Iustinianus* estableció un privilegio para ciudadanos pertenecientes al clero (sacerdotes, monjes y clérigos) cuando resultaban demandados, concediéndoles a su favor el derecho al reembolso de los gastos que hubieran erogado con motivo de su defensa en el litigio, no obstante que el juez hubiera omitido pronunciarse al respecto, lo que significó una obligación *ex lege* para quien osadamente entablaba una acción contra miembros de rango eclesiástico, sin que fuese necesario el pronunciamiento del juzgador para exigir su pago al demandante temerario.<sup>74</sup>

Asimismo, el Código Justiniano introdujo disposiciones para sancionar la contumacia del actor, tanto en el caso en que su ausencia obstaculizara la resolución de la controversia, como en el supuesto de que el proceso se llevara a término, incluso a favor del demandante contumaz.

El criterio objetivo de imposición de costas tomado por Zenón es reiterado por Justiniano, subsistiendo la ausencia del examen sobre la conducta de los litigantes; siendo lo relevante para su imposición que en el litigio hubiera resultado

---

73 Íbidem. VALIÑO, Alejandro. p. 417.

74 Íbidem. VALIÑO, Alejandro. p. 418.

un vencido y, por esta sola circunstancia, los jueces debían proveer a propósito de las costas que al vencedor se le hubieran ocasionado, bajo pena de quedar los juzgadores sujetos a la reparación de los gastos en los que el vencedor estimaba haber sido lesionado.

La importancia de las disposiciones de Zenón para Justiniano es de tal magnitud que inclusive el *Codex* aludía expresamente a él, de modo que aquellas disposiciones tan bien perfiladas por Zenón fueron acogidas en toda su extensión como parte del derecho justiniano.

En general, el régimen jurídico de la condena en costas establecido por Justiniano, reflejó una gran preocupación por la intensa litigiosidad en aquella época, por lo que para combatirla, fue necesario introducir y mantener criterios de imposición de las costas procesales que trascendieran de la mera temeridad o propósito calumnioso de los litigantes para incorporar nuevos criterios de procedencia para otorgar el reconocimiento del derecho del vencedor para acceder a ellas.<sup>75</sup>

Así, a modo de ejemplo, además de conservar las viejas figuras sancionadoras del comportamiento procesal de las partes, se creó una nueva ordenación en el derecho civil denominada *iusiurandum calumniae*, consistente en que el demandado debía jurar que creía tener fundamento para oponerse a la pretensión del demandante, mientras que éste debía jurar que, entablando el litigio contra el demandado, procedía igualmente con fundamento. A través de dicho presupuesto, Justiniano pretendió garantizar que las partes, de manera recíproca, se anticiparan a la justicia de su pretensión, con la promesa también de omitir conductas temerarias en el curso del proceso, implicando también que la parte que no se encontrara dispuesta a prestar el juramento no le sería admitida su participación en el proceso, por lo que al tratarse de un presupuesto indispensable, su negación traería como efecto propio la asimilación de una

---

75 Íbidem. VALIÑO, Alejandro. p. 431.

confesión en juicio en contra del renuente. De este modo, se creó un nuevo régimen que vinculaba moral y religiosamente a los litigantes entre sí para desplegar una adecuada conducta procesal para tutelar sus propios intereses y que incluso subsiste en nuestros días en prácticamente la universalidad de juicios.

Asimismo, con Justiniano se estableció la conformación de cauciones en un monto de la décima parte de la cuantía del fondo del asunto para garantizar el reembolso a favor del demandado que había sido citado a juicio calumniosamente, remediando la citación temeraria que pudiera llevar a cabo el demandante a través de la designación de fiadores o, en su caso, de la prestación de una *cautio iuratoria* (caución jurada), mecanismos destinados a asegurar la eventual restitución de las costas al demandado.

#### **2.4.2 Derecho Intermedio.**

Como puede apreciarse, en el derecho Romano encontramos el origen y evolución de la condena en costas, teniendo su más alta regulación con las leyes de Zenón y Justiniano. Sin embargo, con la llegada de la conquista griega, se arraigaron más que nunca las ideas de la condena en costas que se aplicaban anteriormente, es decir, aquellas que se aplicaban a modo de pena en contra de la temeridad del litigante, lo cual es hasta cierto punto lógico, en virtud del rudimentario sistema para la imposición de costas que en ese entonces conocían y aplicaban los griegos, de tal manera que el derecho romano cedió ante la influencia política, social, económica y desde luego jurídica que implementó Grecia.<sup>76</sup>

Poco evolucionó la figura de la condena en costas una vez caído el imperio romano. El sistema jurídico ya tan avanzado se vio subordinado a la aplicación de leyes más primitivas que se basaban en decidir el derecho aplicable con base en

---

76 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 137.

la aplicación de axiomas y medidas que se consideraban justas baso el sistema griego.

Así, los gastos del juicio en el sistema griego eran mucho menos costosos que los del sistema romano, pues al tratarse de leyes menos desarrolladas implicaba también una sencillez en su desarrollo. Sin embargo, las disposiciones, a pesar de que desconocían la condena en costas, tenían establecidos diversos gastos judiciales propiamente dichos, como la retribución a los representantes en juicio, remuneraciones de testigos; derechos de las personas auxiliares del juicio, entre ellas los notarios, o cancelarios, que se encontraban sujetos a un arancel tomando en cuenta la clase de sus escritos. Sin embargo, las costas mayores eran las de aquellos que tenían que abandonar su residencia para trasladarse al lugar donde se resolvía el juicio, lo que Carlo Magno, esto se perfeccionó al grado de establecer una determinada cuantía atendiendo a las millas que las personas debían de recorrer para su traslado, y que de alguna manera representa lo que hoy conocemos como gastos de viaje.<sup>77</sup>

Del mismo modo, a diferencia de los romanos, los germanos tenían poco perfeccionamiento en objetivas las causas y cuestiones objetivas del litigante en el juicio, por lo que veían en el juicio un acto dañoso que suponía el incumplimiento de una obligación, es decir, el ejercicio de la acción para reclamar un derecho era considerado una necesidad basada en la violación a un derecho en detrimento del otro, lo que daba como consecuencia la imposición de una pena con objeto de reparar la ofensa más que restablecer un derecho, de tal manera que con la reparación pecuniaria se obtenía la cosa debida y los frutos que, junto con la cosa, pertenecían a la persona, pero como puede verse, su atención no se fijó en las costas necesarias para la reparación del derecho y estrechamente enlazadas con el proceso.

---

<sup>77</sup> Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 141.

Sin embargo, así como en los antiguos tiempos de roma, encontramos equivalentes de la condena en costas, las que se traducen en una serie de penas propiamente de carácter procesal, independientemente de las establecidas para los distintos delitos contra la persona o la propiedad. Algunas de ellas, tuvieron por objeto lograr el desarrollo normal del juicio y se conminaba al demandante o al demandado en los casos que no comparezcan al juicio, es decir, en los casos de rebeldía, algunas otras que pretendían impedir la alegación de excepciones infundadas, así como otras que se refieren al vencimiento.<sup>78</sup>

Además de ello, se procuraba en cierto modo el reintegro de las costas por medio de cláusulas penales, en caso de violación o incumplimiento de obligaciones contractuales, de tal manera que el establecimiento del juicio suponía ya una violación a las cláusulas del contrato o convenio que se trataba, por lo que la parte pedía también la pena pactada para estos casos, que venía de este modo a indemnizar el daño producido por el litigio.<sup>79</sup>

Sin embargo, donde las formas romanas, y con ellas, la condena en costas, se conservaron con mayor pureza, fue en los juicios eclesiásticos, debido a que se inspiraron en un vivo respeto a las leyes más antiguas y tomadas de las fuentes originales, ya de disposiciones legislativas más recientes que las conservaron con fidelidad. En tales juicios, la condena en costas se dictaba siempre en todos los casos en que era admitida, lo que se agravaba en los casos en que se desprendía que el litigante actuaba de modo temerario, ya que ello implicaba que la condena en costas, más que una justa reparación hacia el vencedor, una excesiva dureza contra el vencido, inspirado a su vez en la idea de que el evangelio predicaba el abstenerse de pleitear.

---

78 Ídem. CHIOVENDA, Giuseppe.

79 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. 142.

Así, las costas fueron siempre imponiéndose a modo de penas en contra de los litigantes temerarios solamente, ignorándose por completo cualquier otra forma de imposición, incluyendo la relativa al vencimiento del juicio, de manera en que ya se encontraba tan desarrollada con los romanos, por lo que la figura de las costas fue reducida a una evolución tan obscura que su florecimiento, más de cinco siglos después, pudo considerarse como una resurrección.

Durante los siglos XII, XIII y XIV, el fundamento de imposición de costas se basaron medularmente en el litigante temerario, la cual no se imponía cuando el juicio se tratase de una causa justa; cuando el representante del vencido temerario se trataba de algún jurista ilustre; o inclusive, cuando el litigante prestaba juramento antes de participar en el juicio de conducirse de buena fe, lo que hizo que en la práctica la imposición de las costas fuese remotamente aplicada. Sin embargo, tiempo después, los legislas y canonistas encontraron en la imposición de costas una orientación a la posibilidad de poner freno a los abusos de la práctica judicial, restringiendo las excepciones a la imposición, a manera de que se estableció la obligación de los jueces de no eximir las costas sin tener para ello motivo bastante, es decir, bajo casos de consideración importante, de donde derivó que la causa justa de litigar debe advertirse de la naturaleza de las actuaciones y no de la personalidad de los litigantes, ni del pleito.

Derivado de las ideas precedentes, en el siglo XVIII el jurista alemán Adolf Weber desestimó lo que históricamente se consideró la condena en costas como la pena contra el litigante temerario, para así desarrollar la teoría de la compensación basada en la idea de que la condena en costas no era más que el resarcimiento de los gastos a favor del vencedor. Afirmaba que el principio de equidad imponía el resarcimiento de los daños causados por cualquier hecho injusto, lo mismo que los producidos por un pleito cuya injusticia se demuestra por el hecho de perderlo.<sup>80</sup>

---

80 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 193.

Conforme fue evolucionando el derecho, las ideas de Weber pronto fueron desestimadas, pues en el siglo XIX comenzaron a surgir contradictores a la idea de la compensación de costas por el hecho de que ello no representaba un mecanismo que desalentara el litigio temerario que se empleaba tan frecuentemente, por lo que únicamente se reconoció la posibilidad de compensar las costas del proceso bajo determinadas hipótesis.

Así por ejemplo, en el código francés de 1806, la compensación de costas se admitía excepcionalmente en determinados casos. En el Código Italiano de 1820, admitió por excepción pero sin especificar los casos en que se aplicaría. En el Código Alemán se excluyó de modo absoluto. Lo que dio lugar a que en la gran mayoría de los casos, y en la generalidad de las legislaciones europeas del siglo XIX se estableció como regla absoluta el simple vencimiento del juicio, que llevaba como consecuencia de carácter general el reintegro de las costas, de tal manera que ni la índole dudosa del pleito ni la calidad de los litigantes se tienen en cuenta para ello, sin admitir ningún caso de compensación, salvo el de recíproco vencimiento.

#### **2.4 Las costas en el contencioso administrativo.**

La condena en costas en los juicios en que la administración pública es parte, es un aspecto procesal surgido en las legislaciones modernas, principalmente de Europa continental, básicamente concebida en las normas de carácter contencioso administrativo en Francia, Alemania, Italia y España, por lo que sus antecedentes resultan casi inexistentes, máxime que la noción de justicia administrativa es un tópico jurídico surgido a raíz de los movimientos revolucionarios franceses ocurridos durante el siglo XVIII. Sin embargo, el establecimiento de dicha condena ha surgido por cuestiones inherentes a una debida impartición de justicia consagrada en las constituciones generales de dichos países y la consecuente facultad a los juzgadores de resolver las controversias en un marco de equidad para los contendientes.

No obstante, de acuerdo con algunos autores, la justificación histórica de que en los juicios donde intervenía la administración pública se ha basado bajo la consideración de que la administración pública no es considerada como parte en los procesos en que interviene, es decir, no se consideraba en un plano de igualdad procesal frente al particular, pues en prácticamente todas las civilizaciones del mundo antiguo, predominaba el principio mediante el cual el emperador, rey, o patriarca se encontraba facultado para hacer todo lo que él juzgara útil para el bien del Estado; es decir, el poder absoluto, que en el imperio romano se conocía como *lex regia* o *lex imperio*.

Al respecto, Chiovenda señala que “El Derecho romano nunca dio lugar a la igualdad entre el Estado y el particular en un litigio, mediante el cual éste pudiera reclamar a aquel las costas de un pleito, pues en todos los procesos de esa naturaleza, tanto autoridad como particular se encontraban exentos de pagar costas.<sup>81</sup> Este modo de entender la excepción era lógico, ya que considerándose la condena en costas como la pena del litigante temerario, y debiendo buscarse, en consecuencia y en cada caso la justa causa litigando, ésta se presumía por la calidad de ciertas personas, entre las cuales tenía el primer lugar la administración, principalmente el fisco, atendida la intención justiciera determinante de su actuación en todo caso. De tal manera que el Estado siempre mantuvo una condición privilegiada, por lo que no se recurría para excusarle de la condena a la presunción de buena fe, sino a la naturaleza de los actos que realizaba para llevar a cabo las atribuciones que le estaban encomendadas, principio de donde surgió el axioma de Derecho común “*Fiscus gratis litigat*”<sup>82</sup>

Sin embargo, a pesar de que el Estado romano propiamente no se encontraba obligado a resarcir el detrimento ocasionado al particular con motivo del pleito, la noción de la condena en costas en los juicios donde interviniese la administración

---

81 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 264.

82 Íbidem. CHIOVENDA. p.265.

comenzó a germinarse a raíz de la responsabilidad de los funcionarios públicos cuando éstos causaban daños con motivo de sus funciones administrativas, respondiendo de su propio peculio y con las consecuencias inherentes previstas en el campo del derecho civil.

Con excepción al precedente señalado, durante el medioevo y hasta el siglo XVIII la idea de la responsabilidad del Estado versaba sobre los principios rectores del absolutismo: «La voluntad del rey es la ley», «El rey no se equivoca» y «El rey no puede ser juzgado», sentencias relativas al concepto que se tenía de la soberanía, que consistía en que el Estado podía imponerse a todos sin indemnización, por lo que los particulares debían soportar los daños ocasionados por la actividad del Estado, y por ende, los que se generaban con motivo de un pleito ante éste.

Sin embargo, con el paso del tiempo este beneficio comenzó a discutirse ante la evidencia que el particular siempre se encontraría en desventaja y que, teniendo razón o no respecto de los actos que el Estado realizaba de forma indebida o de manera injusta, representaba una injusticia para el particular que de cualquier forma tendría la obligación de erogar gastos para el desarrollo del juicio en su defensa, por lo que desde el siglo XVI la doctrina europea, principalmente la alemana, con su principal expositor Adolf Weber, comenzó a sugerir la idea de suprimir tales excepciones, contando inclusive con el apoyo posterior de quienes en un principio defendían la tradición de que el Estado no debería pagar costas en el juicio.

Fue a finales del siglo XVIII con la Revolución Francesa cuando se alcanza un cambio significativo en el orden político vigente, al trasladar el poder soberano de la Corona hacia el Estado y con ello no sólo sus derechos sino también nuevas obligaciones, a pesar del deseo de algunos sectores por mantener vigentes viejas convicciones, como por ejemplo, que *"el Estado no debía responder por los daños que ocasionaran sus funcionarios" o que "el Estado - como ente abstracto - actúa mediante personas físicas y son ellas las que realmente deben responder"* ; todo

lo cual refuerza un criterio hasta entonces básico: "*the king can do no wrong*", con el que se procuraba dar el status de infalible a las decisiones de Gobierno <sup>83</sup>, instituyéndose la figura del Consejo de Estado y junto a éste, un Tribunal de Conflictos encargado de buscar solución a las controversias presentadas entre las jurisdicciones civil y administrativa, siendo precisamente dicho Tribunal el que en 1873 llegó a afirmar la responsabilidad que le compete al Estado y la distingue de la que puede ser atribuida de manera personal a los funcionarios.<sup>84</sup>

Desde entonces, la responsabilidad del Estado adquiere un carácter objetivo,

A partir del siglo XIX, empezó a aceptarse la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva, haciendo posible la reparación de las lesiones ocasionadas a los particulares derivadas de las actividades que de manera cotidiana despliega la Administración Pública, sin el obstáculo de que el particular esté obligado a identificar al funcionario y sobre todo, a acreditar que su actuación fue culposa; un ejemplo fue el caso conocido como *arret Blanco*, en 1873 en Francia, en el que se determinó que la responsabilidad de la administración pública no puede regirse por los principios del Código Civil y debían elaborarse reglas especiales, por lo que la noción de la responsabilidad subjetiva prevaleciente hasta entonces en el Derecho Civil, fue superada por una nueva en la que el Estado responde de manera objetiva y directa por los daños causados en la realización de las actividades de sus órganos a los particulares, estableciendo el primer precedente del principio general de responsabilidad patrimonial de la administración sobre bases autónomas, al confiarse el problema a la prudencia decisoria del Consejo del Estado, excluyendo definitivamente la intervención de los tribunales ordinarios.<sup>85</sup>

---

83 IZQUIERDO TOLSADA, Mariano. Sistema de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual. Editorial DYKINSON, S.L. Madrid, 2001. Pp. 276, 277.

84 MAZEAUD, Henry, y LEÓN MAZEAUD, Jean, Lecciones de Derecho Civil. Traducción de Alcalá Zamora y Castillo, Luis. Antología de Historia del Derecho 1, Universidad de Costa Rica. Costa Rica, 1945. p. 302.

85 CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional. Editorial Porrúa. México, 2002, p. 10.

Al terminar la primera guerra mundial se introdujo el principio de la responsabilidad del funcionario público, que atribuía a los agentes del Estado la obligación de responder por los daños y perjuicios causados a los particulares por una conducta ilícita.

En los años subsecuentes, en Europa se reconoció la responsabilidad parcial del Estado al introducirse en las leyes la responsabilidad subsidiaria de éste, en la que era necesario demandar primero al funcionario causante de los daños; en caso de que éste no pudiera cubrirlos por no contar con bienes o no fueran suficientes, entonces el Estado asumiría la obligación en forma subsidiaria.

Una teoría española, conocida como lesión antijurídica, integró y elaboró una nueva posición, que descansa en el patrimonio dañado (responsabilidad objetiva) y ya no en la conducta del agente. Hace exigible aquello que expresamente no se tenga la obligación jurídica de soportar. Esta teoría fue introducida en España en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

De este modo, conforme el lento pero seguro progreso de la ciencia moderna y derivado de la concepción de la responsabilidad patrimonial del Estado frente a los particulares, la condena en costas en los juicios en que interviene la administración pública ha cobrado vigencia, como un género de la reparación de daños en la especie que representa el proceso en sí, bajo el principio cada vez más aceptado de que el Estado debe responder de los actos de sus representantes que causen daños susceptibles de resarcimiento y de que las consecuencias que generen los actos de autoridad no están libres de esta susceptibilidad, abarcando cada vez más esa idea general en el convencimiento de que toda declaración de derecho en contra de la Administración Pública debe ir acompañada de la condena en costas.

En efecto, como se verá en los subsecuentes capítulos, la condena en costas está regulada por principios propios, por lo que atendiendo a sus propios principios, la condena en costas en los juicios en que la Administración Pública es parte es compatible con las teorías que más restringen su responsabilidad.

## **CAPÍTULO III. LEGISLACIÓN VIGENTE. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y LAS COSTAS PROCESALES.**

### **3.1 Cuestiones generales del procedimiento.**

En atención a que la materia del presente trabajo se traduce en una investigación enfocada al análisis de los preceptos legales relativos a la condena en costas en el procedimiento contencioso administrativo federal, así como la propuesta de diversas cuestiones inherentes para la misma que permitirían su mejora, consideramos necesario señalar de modo genérico algunas de las generalidades respecto de sus elementos y regulación conforme lo establece la LFPCA, y que encuentran relación con la condena en costas que nos ocupa en nuestro estudio.

#### **3.1.1 Las partes.**

Conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las partes en el juicio contencioso administrativo son:

- I. El demandante;
- II. Los demandados, quienes tendrán ese carácter:
  - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada,
  - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
  - c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el Titular de la dependencia u organismo descentralizado que sea parte en los juicios en los que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como

parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En términos generales, el demandante o actor es quien promueve el juicio contencioso administrativo, dicho carácter lo pueden tener el particular, sea persona física o moral, que se considera afectado por la resolución administrativa cuya ineficacia demanda, o la autoridad administrativa para que se nulifiquen las resoluciones administrativas favorables a un particular, de conformidad con lo que establece el tercer párrafo del artículo 2º de la LFPCA, siempre que dichas resoluciones se encuentren en las materias previstas como de la competencia del TFJFA, y que doctrinalmente se conoce a dicha especie de controversias como juicio de lesividad.

El demandado, en un sentido genérico, es la persona contra la cual se endereza una demanda de carácter jurisdiccional, y a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. En el procedimiento contencioso administrativo, el demandado puede ser el particular o la autoridad administrativa. En el caso del particular, únicamente se le puede considerar como demandado, cuando éste es el titular de los derechos contenidos en la resolución cuya nulidad demanda la administración pública. Tratándose de la autoridad, tiene el carácter de demandada aquélla que haya dictado la resolución o regla de carácter general impugnada.

También podrá ser parte en el procedimiento contencioso administrativo aquella persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor. A dicho sujeto se le conoce como tercero perjudicado, y su intervención en el juicio consiste en defender, por cuanto a su interés convenga, a la defensa del acto que se encuentra sujeto a controversia. La condición para ser considerado tercero perjudicado, consiste en que éste tenga un derecho subjetivo derivado del acto que le es favorable, el cual es materia de la controversia. Por esta razón, este

tercero cuenta con el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues en caso de declararse su nulidad, sus derechos se verían afectados.<sup>86</sup>

### **3.1.2 El acto impugnado.**

El acto impugnado en el procedimiento contencioso administrativo es el acto administrativo que se encuentra sujeto a controversia, y que formalmente se encuentra emanado de algún órgano de la Administración Pública Federal. Cuenta con una naturaleza dual que lo distingue de los demás actos jurídicos que consiste en la decisión de la autoridad y la consecuente ejecución del mismo.<sup>87</sup>

En nuestro sistema jurídico, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, lo que significa que en un primer momento, el acto es legítimo con relación a la ley y válido en cuanto a los efectos que produce. Dicha presunción es algo que toda la teoría del derecho administrativo acepta, y tiene su justificación, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente; y por la otra, en la consideración fundamental de que la administración, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.<sup>88</sup>

La presunción de legalidad de los actos competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra reconocida en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que corresponde a

---

<sup>86</sup> Íbidem. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 89.

<sup>87</sup> Op. Cit. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. p. 7.

<sup>88</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. México, 1973. p. 198.

cargo del demandante la obligación de demostrar la ilegalidad del mismo, a través de las pruebas y conceptos de impugnación que haya planteado en el desarrollo del procedimiento.

### **3.1.3 Los conceptos de impugnación.**

A diferencia de la mayoría de las materias forenses de derecho público o privado, en la contenciosa administrativa federal se establece como requisito a cargo del demandante el señalar desde el escrito inicial de demanda los conceptos de impugnación con los que pretenda demostrar la ilegalidad de la resolución que ataca, de conformidad con lo previsto por la fracción VI del artículo 14 de la LFPCA.

Los conceptos de impugnación consisten en la expresión razonada que el demandante ha de realizar para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios del procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida, que los hechos que la motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.<sup>89</sup>

La formulación de los conceptos de impugnación constituye un aspecto de suma trascendencia, puesto que de la estructuración de ellos, depende el éxito que el demandante pueda tener en el litigio, toda vez que los mismos representan la

---

<sup>89</sup> Op. Cit. LUCERO, ESPINOSA Manuel. p. 100.

base de la controversia, ya que las salas del tribunal deben ocuparse de la cuestión controvertida de acuerdo a lo alegado y probado, razón por la cual en los conceptos de impugnación debe controvertirse adecuadamente la resolución, ya que de no hacerlo la sala juzgadora no puede juzgar oficiosamente sobre derechos que no están en tela de juicio, en perjuicio de las demandadas y con violación al principio de congruencia procesal que debe revestir la sentencia.<sup>90</sup>

Cuando los conceptos de impugnación no cumplen con tales requisitos resultan ineficaces para demostrar la pretensión del demandante. La ineficacia del concepto de impugnación puede presentarse en tres hipótesis: a) inoperante, b) insuficiente y, c) infundado.<sup>91</sup>

- a) El concepto de impugnación es inoperante cuando no se impugna, en lo absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo objeto del juicio.
- b) El concepto de impugnación es insuficiente cuando sólo se impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.
- c) El concepto de impugnación es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo ni en el proceso contencioso administrativo, o cuando el argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es la correcta.

---

90 Íbidem. LUCERO ESPINOSA, Manuel, p. 101.

91 Ídem. LUCERO ESPINOSA, Manuel.

### **3.1.4 Pruebas.**

Conforme al artículo 40 de la Ley Federal citada, en el contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución directa de posiciones.

Se consideran medios de prueba todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos, etc., que sirven para permitir al juzgador tener una convicción de los puntos litigiosos.

La ley reconoce como medios de prueba (artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles), los siguientes:

1. La confesión;
2. Los documentos públicos;
3. Los documentos privados;
4. La pericial;
5. La testimonial;
6. El reconocimiento o inspección judicial;
7. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
8. Las presunciones.

De acuerdo con los artículos 14, fracción V, 15 y 20, fracción VI y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las pruebas deberán ser ofrecidas y exhibidas por el actor desde el escrito de demanda, y el demandado al producir su contestación; con excepción de las pruebas supervenientes que podrán ser ofrecidas en cualquier momento siempre que no se haya dictado sentencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituyen prueba plena la confesión expresa, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos afirmados por autoridad en documentos públicos.

La valoración de las pruebas pericial, testimonial y demás probanzas, quedará a la prudente apreciación de la Sala del Tribunal, de conformidad con el artículo 46, fracción III de la LFPCA.

Tratándose de la valoración de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su consulta, de conformidad con lo previsto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **3.1.5 La sentencia.**

Eduardo Pallares nos indica que “Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.”<sup>92</sup>

En el procedimiento contencioso administrativo, las sentencias pueden ser de dos tipos: a) definitivas y; b) interlocutorias.

La sentencia definitiva es aquella que pone fin al proceso en cuanto al objeto y finalidad de la controversia, lo que se traduce en la determinación que el tribunal realiza en cuanto a la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, las razones que

---

92 Op. Cit. PALLARES, Eduardo. P. 725.

tuvo en consideración para arribar a uno u otro sentido, y las consecuencias que dicha determinación implica. Por su parte, las sentencias interlocutorias son aquellas que ponen fin a un incidente que fue promovido durante el juicio o una vez concluido éste.<sup>93</sup>

Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ser órganos colegiados, necesariamente tienen que ajustarse al procedimiento previsto para la emisión de sentencias, las cuales deben ser aprobadas por unanimidad o por mayoría de votos, de conformidad con lo que dispone el artículo 49 de la LFPCA.

La sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un silogismo lógico, en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica aplicable al caso de debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos y la conclusión es el sentido de la sentencia.<sup>94</sup>

Las sentencias están estructuradas en cuatro secciones: a) El preámbulo, b) los resultandos; c) los considerandos; y d) los resolutivos.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara señala que: “El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y la fecha del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo. Los considerandos son la parte medular de la sentencia ya que después de que en los resultandos se relató toda la historia y los antecedentes del

---

93 Op. Cit. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO PROCESAL DE LA UNAM. p. 246.

94 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 204.

asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Finalmente, los puntos resolutive son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo...<sup>95</sup>

Conforme lo dispone el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es obligación del Tribunal emitir las sentencias de acuerdo al principio de congruencia, debiendo examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

La sentencia dictada por la Sala del Tribunal se dictará, en términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal en comento, bajo los supuestos, que son:

- 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.
- IV. Declarar la nulidad para el efecto de reponer el procedimiento de donde deriva el acto impugnado o se emita una nueva resolución, con las precisiones que estime el Tribunal.
- V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y

---

95 GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª edición. Editorial Trillas. México, 1984. p. 129.

condenar al cumplimiento de la obligación respectiva, o bien, otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

De lo anterior se deriva que las sentencias del TFJFA pueden ir en diversos sentidos, es decir, para declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, indicando la manera en que debe cumplirse el fallo a fin de que la autoridad evite incurrir en nuevas violaciones; para que la autoridad restituya al actor en un derecho subjetivo, o la devolución de alguna cantidad cobrada indebidamente, que se

puede traducir en materia de pensiones civiles o militarise, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de daños y perjuicios causados por éstos últimos, entre otros casos.

En esta medida, el TFJFA en atención a ciertos actos impugnados, y tomando en cuenta la pretensión del demandante, actuará como un tribunal de mera anulación y en cuanto a otro actos lo hará como de plena jurisdicción, ya que los primeros se concretará a restaurar la legalidad violada y en los segundos no sólo procederá a declarar la nulidad del acto impugnado, sino también declarará la existencia del derecho subjetivo violado, condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones respectivas.<sup>96</sup>

Por cuanto hace a las sentencias interlocutorias, son aquellas que se pronuncian entre el principio y el fin del juicio, término que proviene de *Inter*, y *locutio*, que significan decisión intermedia<sup>97</sup>, y a las cuales la práctica forense se ha referido como las que resuelven un incidente. Al respecto, Manuel Lucero Espinosa señala: “Conforme a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso, ya que existen las denominadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se pronuncian durante el curso del proceso, sin terminarlo.” (...). “En el ámbito legal no se establece tal distinción, ya que por una parte, en el Código Fiscal de la Federación –Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- conforme a lo preceptuado en sus artículos 236 y 248, sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto, y a las demás las denomina resoluciones. Por otro lado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias: decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”<sup>98</sup>

---

96 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 253.

97 Op. Cit. PALLARES. p. 729.

98 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 203.

### **3.1.5.1 Cumplimiento de sentencia.**

De conformidad con el artículo 52 de la LFPCA, la sentencia del TFJFA establecerá los efectos y la manera en que debe cumplirse la sentencia cuando la autoridad haya incurrido en alguna contravención a las disposiciones legales aplicables al acto impugnado, misma que deberá cumplirse en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Al respecto, el artículo 53 de la misma Ley, se considera que la sentencia definitiva dictada en el procedimiento contencioso administrativo queda firme cuando: a) no admita en su contra juicio o recurso; b) Cuando admitiéndolos, no fuese impugnada, o cuando habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate, haya sido desechado o sobreesido o hubiese resultado infundado, y c) Cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

### **3.1.5.2 Queja por incumplimiento.**

La queja prevista por el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se trata de un procedimiento de apremio con que cuentan las Salas del TFJFA para hacer cumplir sus determinaciones, y procede a instancia de parte agraviada por una sola vez en cada hipótesis ante la Sala o el Pleno del Tribunal que dictó la sentencia 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 pretendiendo acatar una sentencia.
- b). La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

- c). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
- d). Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja deberá ser presentada por escrito ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el caso de que exista omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En el escrito de queja, el promovente expresará las razones por las que considera que existió exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate, por lo que el magistrado instructor pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en que, en su caso, justificará el acto u omisión que provocó la queja.

Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de los siguientes cinco días.

El sentido de la resolución en caso de resultar fundada la impugnación respecto de la repetición del acto, la Sala lo dejará sin efecto, imponiéndole al funcionario responsable una multa y le ordenará se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, además de imponer la multa, ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecido por la fracción I, inciso a) del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Tratándose de los casos de exceso o defecto, de encontrarlos fundados, la Sala dejará sin efecto el acto y concederá al funcionario responsable un plazo de 20 días para que dé el debido cumplimiento a la sentencia, señalándole la forma y términos en que debe cumplirlos.

Por otra parte, de declararse fundada la queja porque la resolución señalada en el inciso 2) fue emitida después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

Tratándose del supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el Magistrado Instructor del conocimiento, en el que se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

Luego, el Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá ser rendido dentro del plazo de 5 días, en el que se justificará el acto u omisión que provocó la queja. Vencido el plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá lo conducente en un plazo máximo de 5 días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, mandando notificar al superior del funcionario responsable de la violación, para que proceda jerárquicamente y se le impondrá a aquél una multa equivalente de entre 15 a 45 días de su salario.

Tratándose de la promoción de una queja notoriamente improcedente, el artículo 58, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo determina una sanción consistente en una multa equivalente a 250 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Finalmente, en caso de que la Sala, Sección o el Pleno del Tribunal consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promoverte para que dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de la Ley citada, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

### **3.2 Incidentes en el contencioso administrativo.**

Conforme el concepto brindado por el maestro Ignacio Burgoa, “incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con éste estrecha vinculación.”.<sup>99</sup>

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 359 del Código Federal de Procedimientos Civiles, son de previo y especial pronunciamiento “los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos, quedando, entretanto, en suspenso aquél; los que no lo pongan se tramitarán en cuaderno separado. Ponen obstáculo, a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe

---

99 BURGOA, ORIHUELA Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo. Ed. Porrúa, Quinta Edición, México, 1998, p. 233.

quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales así lo dispone la Ley. “

De acuerdo al artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento los incidentes que a continuación se enlistan:

1. La incompetencia por razón de territorio.
2. El de acumulación de autos.
3. El de nulidad de notificaciones.
4. La recusación por causa de impedimento.
5. La reposición de autos.
6. El de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Por lo que toca a los incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento, el artículo 39, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que éstos no impedirán la continuidad del procedimiento, por lo que serán substanciados corriendo traslado de la promoción respectiva a las partes por el término de tres días, ofreciendo las pruebas pertinentes, estos incidentes son:

7. Incidente de falsedad de documentos.
8. Incidente de adopción de medidas cautelares.
9. Incidente de suspensión de la ejecución.
10. Incidentes innominados.

### **3.2.1 La incompetencia por razón de territorio**

El artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que cuando se haya promovido juicio ante una Sala Regional que por su competencia territorial deba conocer otra por razón de territorio; para lo cual, la

primera de ellas se declarará incompetente y remitiendo los autos ante la Sala Regional que estime competente, quien a su vez, decidirá dentro de las 48 horas siguientes si acepta o no el conocimiento del asunto, haciendo saber su determinación ante la Sala requirente como al Presidente del Tribunal. En el primero de los casos, ordenará la substanciación del juicio en términos de lo que la Ley Federal en referencia establece. En caso contrario, remitirá los autos ante el Presidente del Tribunal, quien someterá tal caso a consideración del Pleno para efecto de determinar a cual Sala Regional le corresponde conocer del juicio.

### **3.2.2 Acumulación de autos.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución, en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación se tramitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual en un término de 6 días solicitará el envío de los autos del juicio. Dicho magistrado en el plazo de cinco días, formulará proyecto de resolución que someterá a la Sala para que se determine lo conducente.

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente deberá enviar los autos a la que conoce del primer juicio. Cuando se trate de

acumulación en una misma Sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.

El incidente de acumulación de autos se debe promover hasta antes de que quede cerrada la instrucción, por lo que si en alguno de los juicios que se deban acumular ya se ha dictado el cierre de instrucción o se encuentren en diversas instancias, se suspenderá el procedimiento del juicio en el que aún se encuentre en trámite hasta en tanto, se resuelva el juicio que ya ha sido cerrado en su instrucción.

### **3.2.3 Incidente de nulidad de notificaciones.**

La procedencia de este incidente radica en los casos en que las notificaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no hayan sido realizadas conforme a los artículos que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, según lo dispone su artículo 33.

El plazo para interponer el incidente es de cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho y se deberán ofrecer las pruebas para acreditar la ilegalidad de la notificación.

Admitida la promoción del incidente, se dará vista a las partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su interés convenga. Transcurrido el plazo la Sala dictará su resolución, que en el caso de ser fundado el incidente, mandará reponer la notificación denunciada y las actuaciones posteriores, imponiendo al actuario una multa además de la posibilidad de ser destituido de su cargo.

### **3.2.4 Incidente de recusación por causa de impedimento.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la recusación por causa de impedimento puede ser respecto de magistrado o de perito, cuando se ubiquen en alguno de los supuestos contemplados en el numeral 10 de la misma Ley.

De acuerdo con el artículo 35 de la Ley citada, la recusación de magistrados se promoverá por escrito ante la Sala Regional o Sección en la que se halle adscrito el Magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan.

El presidente de la Sección o de la Sala enviará dentro de los cinco días siguientes al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que el asunto sea sometido al conocimiento del Pleno. A falta de informe del magistrado recusado se presumirá por cierto el impedimento y será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de recusación de perito, se promoverá ante el magistrado instructor dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acuerdo por el que se designe. Para lo cual, el magistrado requerirá un informe al perito dentro de los tres días siguientes; a falta de informe, el impedimento se tendrá por cierto.

Para el caso en que la Sala declare fundada la recusación, ordenará la sustitución del perito.

### **3.2.5 Incidente de reposición de autos.**

Conforme a lo establecido por el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el incidente de reposición de autos procede a petición de parte o de manera oficiosa, para lo cual hará constarse en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes.

A partir de la fecha de inicio del incidente de reposición de autos, el procedimiento quedará suspendido y no correrán términos.

Con el acta señalada, se dará vista a las partes para que en el término de 10 días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos del expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo, de manera tal que una vez integrado, la Sala, dentro del plazo de 5 días declarará repuestos los autos y se dará continuidad con el procedimiento.

### **3.2.6 Incidente de interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.**

La interrupción del juicio durará como máximo un año y se decretará por el magistrado instructor a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la muerte, incapacidad o declaratoria de ausencia de alguna de las partes, tratándose de personas físicas, o bien la disolución de la persona moral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Si ha transcurrido el plazo de un año y no compareciera: el albacea; el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las actuaciones se notifiquen por lista al representante de la liquidación o la sucesión, según el caso.

### **3.2.7 Incidente de falsedad de documentos.**

Este incidente procede ante la aseveración de cualquiera de las partes sobre la falsedad de un documento presentado a juicio y deberá promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

En el auto en que se de trámite al incidente, se ordenará correr traslado a las partes por el término de tres días para que éstas ofrezcan pruebas que a sus intereses convengan. Transcurrido el plazo, la Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos que recaigan sobre el juicio de que se trate.

### **3.2.8 Incidente de adopción de medidas cautelares.**

El incidente de adopción de medidas cautelares tiene por objeto que la Sala del conocimiento se encuentre en posibilidad de decretar las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que los efectos de la resolución impugnada puedan dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que la ejecución pueda causar una afectación patrimonial, el Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

La Sala del conocimiento podrá otorgar medidas cautelares positivas, en los siguientes casos: Cuando las situaciones jurídicas duraderas produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo; cuando la adopción de medidas cautelares pueda ocasionar daños y/o perjuicios a terceros, la Sala Regional del conocimiento las podrá ordenar siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquellas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio; en caso de que la indemnización respectiva no sea cuantificable, la Sala del conocimiento fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

No obstante lo señalado anteriormente, las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas. Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular, en cuyo caso, el Tribunal, considerando las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En éste supuesto, si la sentencia dictada en el fondo del asunto es contraria a la autoridad, la Sala de conocimiento deberá condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.

### **3.5.9 Incidente de suspensión de la ejecución.**

El incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su numeral 28, podrá ser promovido por el demandante que se vea afectado por alguna de las causales de procedencia de dicho incidente. Tales supuestos recaen cuando la autoridad ejecutora:

- I. Niegue la suspensión,
- II. Rechace la garantía ofrecida,
- III. Reinicie la ejecución.

Asimismo, el incidente podrá ser promovido por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.

El incidente se promoverá ante la Sala Regional que conozca del asunto, hasta antes de que se dicte sentencia. Se tramitará por cuerda separada y procederá siempre que con ella no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y que el solicitante de la suspensión se encuentre en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Con el escrito de promoción del incidente y pruebas que se acompañen al mismo, se correrá traslado a cada una de las partes, pudiendo exhibir entre ellas las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Para el otorgamiento de la suspensión, es necesario ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución legalmente autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

El los juicios cuyo acto impugnado se traduzca en: la determinación; liquidación; ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, la suspensión procederá siempre que se haya constituido o se constituya la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 28 prevé: la existencia del otorgamiento de la suspensión provisional del acto impugnado, en el auto que acuerde la solicitud respectiva, la cual podrá ser impugnada por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto por el artículo 59 de la ley que nos ocupa, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

La sentencia interlocutoria con la que se conceda o niegue la suspensión de la ejecución del acto impugnado podrá ser modificada o revocada por la Sala del conocimiento, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

### **3.2.9.1 Disposiciones comunes en los incidentes de medidas cautelares y de suspensión del acto impugnado.**

No obstante que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé un capítulo que establece y regula los incidentes que pueden surgir en el juicio respectivo: artículos 25, primer párrafo y el 28, fracción VIII, de la Ley en cita, relativos a las medidas cautelares y de suspensión de la ejecución del acto impugnado se regularán conforme a los dispuesto por el capítulo III, del que se desprende el siguiente procedimiento:

En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Con el informe o sin él, dentro del plazo de cinco días contados a partir de que la Sala haya recibido el informe o haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decretará o negará las medidas cautelares solicitadas, o bien, decidirá sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días, lo cual, en caso de incumplimiento generará que las medidas cautelares otorgadas dejen de surtir sus efectos.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 25, último párrafo, el efecto de un eventual incumplimiento del otorgamiento de medidas cautelares o de suspensión, o de admisión de la garantía, se traducirá en que la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a lo ordenado por ésta, imponiendo a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal elevado al mes, así como las consecuencias que el desacato de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo haya señalado, en cuyo caso, el beneficiario de la medida cautelar tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios que correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público responsable.

### **3.2.10 Incidentes innominados.**

Se denominan incidentes innominados aquellos que pueden surgir con motivo del proceso y que no cuentan con alguna tramitación especial dentro de la ley procesal aplicable, sino que se regula conforme disposiciones genéricas para su tramitación y resolución.

Dichos incidentes se encuentran previstos por el cuarto párrafo del artículo 39 de la LFPCA, que establece lo siguiente,

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas al principal.

De acuerdo con lo que señala el último párrafo del artículo 6 de la LFPCA, la reclamación de costas, y la de daños y perjuicios en el procedimiento contencioso se realizarán a través de vía incidental, siendo su tramitación conforme lo establece el cuarto párrafo del artículo 39 ya señalado, y del cual nos ocuparemos en su estudio y análisis en los siguientes capítulos.

### **3.3 Recursos procesales.**

Una de las características relativas a las determinaciones judiciales consiste en la inmutabilidad, lo que produce certeza respecto de lo controvertido o seguido en el proceso. Sin embargo, tal inmutabilidad necesariamente tiene que ceder ante la posibilidad de una decisión injusta, o bien, que en ella se contengan errores en cuanto a su contenido o a su finalidad de seguimiento de la justicia.

El jurista mexicano Héctor Fix- Zamudio explica que recurso es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objetivo de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.<sup>100</sup>

---

100 FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Recurso", Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 136.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé medios de impugnación que pueden promover las partes en contra de resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo. Los medios de impugnación son instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones de los tribunales cuando éstas no se encuentran apegadas a derecho.

### **3.3.1 Recurso de reclamación.**

De acuerdo al artículo 59 de la Ley citada, el recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional en donde se haya radicado el juicio, en contra de las resoluciones del magistrado instructor:

Artículo 59.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Este medio de impugnación se interpone por escrito ante la Sala respectiva dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que se impugne. Interpuesta tal instancia, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte del recurrente por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, salvo que la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante. Una vez transcurrido el plazo, el instructor dará cuenta a la Sala del recurso, a fin de que emita la resolución respectiva dentro del término de quince días.

El numeral 62 de la Ley Federal en comento, establece un procedimiento excepcional para los casos en que el acto combatido se trate de la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva, en cuyo supuesto el recurso de reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la interlocutoria reclamada ante la Sala que dictó la misma, la cual remitirá copia del recurso a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido el plazo de cinco días, dentro de las 24 horas siguientes, la Sala recurrida remitirá a la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Admitido el recurso de reclamación, se dará cuenta a la Sala Superior (sic) que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

### **3.3.2 Recurso de revisión.**

El recurso de revisión constituye un medio impugnativo unilateral ya que sólo puede ser interpuesto por las autoridades, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, sea parte actora o demandada.

Conforme el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de revisión es procedente en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a).- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b).- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c).- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d).- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e).- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f).- Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre

el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, se emplazará a cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a fin de que dentro del término de quince días comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

El recurso de revisión contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

### 3.3.4 El Amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito

El juicio de amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución. Es también una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control jurisdiccional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobierno en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad inconstitucional o ilegal que lo agrave.<sup>101</sup>

En términos generales, el juicio de amparo se ejercita por cualquier gobernado en contra de actos de autoridad que le cause un agravio en su esfera jurídica o garantía individual, cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales de la Federación o del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 103, fracción I de la CPEUM.

En el procedimiento contencioso administrativo federal, el juicio de amparo no se encuentra reconocido como un medio de impugnación consagrado por la LFPCA, sin embargo, la impugnación de los actos y resoluciones dictadas por las Salas del TFJFA no se encuentra excluida de la posibilidad de que el particular pueda verse afectado en sus derechos y por ende, a ser reparado en su situación jurídica por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. Además, es el único medio que constituye instancia de revisión de la sentencia que ponga fin al contencioso administrativo a favor del particular, y su procedimiento se rige por el Libro Primero, Título Tercero de la Ley de Amparo y se deberá interponer dentro del plazo de 15 días ante la Sala Regional que emitió la sentencia recurrida, para que el Órgano Judicial competente determine, en última instancia, confirme o revoque la determinación impugnada.

---

101 Op. Cit. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo.p. 40.

Como puede observarse, el procedimiento contencioso administrativo federal se encuentra compuesto de múltiples instrumentos que permiten a las partes que lo conforman obtener eficacia con relación a sus pretensiones, se trata de una regulación que en términos generales satisface la naturaleza y finalidad del contencioso administrativo, que se traduce en el medio para resolver controversias generadas con motivo de un acto administrativo en el que se requiere de una intensa contradicción entre los contendientes. Sin embargo, como se verá más adelante, las disposiciones que regulan la reciente incorporación de la condena en costas en dicho procedimiento resulta deficiente para satisfacer el objeto que la justifica, ya que la condena en costas es una institución procesal que contiene principios propios, de cuyos elementos nos ocuparemos en los subsecuentes capítulos.

### **3.4 Las costas procesales.**

#### **3.4.1 Sistemas de imposición de costas.**

Ha quedado ya establecido en el capítulo I del presente trabajo lo que la doctrina y la jurisprudencia han definido por costas procesales, así como la naturaleza jurídica que las distingue de las costas judiciales y de cualquier otro gasto erogado por las partes con motivo del proceso.

Ahora bien, atendiendo a la evolución histórica de la condena en costas, Chiovenda señala que “si nos proponemos de un modo abstracto el problema de la regulación de las costas judiciales, se nos ofrecerán tres modos de resolverlo; dos de ellos radicales –es decir, que cada litigante sufrague las suyas, o que las soporte todas el vencido-, y un sistema intermedio, según el cual las reintegrará o no el vencido conforme a condiciones determinadas. La historia nos demuestra que los tres sistemas son posibles y que, además, fueron puestos en ejecución, y

no de manera caprichosa sino conforme a un orden determinado por la derivación de unos respecto de otros.”<sup>102</sup>

Al respecto, Chiovenda señala que el primer sistema fue implementado en el derecho romano, donde cada litigante, sea vencedor o vencido, solamente responde de las costas erogadas a su instancia. En el segundo de los casos, la condena en costas fue en calidad de sustitutivo de aquellas penas establecidas para frenar la litigiosidad en contra del litigante temerario, donde la condición para la condena en costas fue la mala fe del vencido, sin embargo, dada la dificultad práctica de comprobar, en la mayor parte de los casos la mala fe o la culpa del litigante, así como el convencimiento que se fue dando en los juristas de que el hecho de sufragar sus propias costas significaba una reducción del derecho a su favor, en caso de vencer en juicio, que debe resarcirse conjuntamente con el derecho reconocido por el juez, se adoptó un sistema que incorporó algunos elementos de los criterios hasta entonces existentes para la condena de costas, surgiendo así el sistema de la “condena absoluta o incondicionada del vencido”.<sup>103</sup>

Un desarrollo semejante ofrece la historia más reciente en cuanto a la regulación de las costas, pasando de una época primitiva en la que no se emplea la condena de costas, a otra, en la que se admitía el principio de que el vencido debe pagarlas; pero no en la forma a que se había llegado en los últimos tiempos del derecho romano, y sí en la que la condena es la pena del litigante temerario, conduciéndose hacia el principio de utilidad práctica de evitar los inconvenientes a que daba lugar la investigación sobre cuál fuese la intención del litigante, introduciendo así el progreso de la ciencia del Derecho que inclinase a la doctrina a conceptos nuevos en cuanto a la regulación de las costas procesales.

---

102 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 210.

103 Ídem. CHIOVENDA, Giuseppe.

Así, la condena en costas, dependiendo del sistema jurídico en que se aplica, atiende a diversos sistemas o criterios de imposición, que han surgido, extinguido o modificado con el transcurso del tiempo, sin embargo, las más importantes son: 1) El sistema sancionador de la temeridad o mala fe, que implica la imposición de una pena a quien, a sabiendas de que carece de derecho, acude al tribunal y provoca injustificadamente la actividad jurisdiccional, la de la contraparte y la de otros terceros que acuden al proceso; 2) El sistema de vencimiento puro o simple, el cual sostiene que el triunfo es por sí mismo razón generadora de una pena adicional para el que ha perdido y 3) El sistema de indemnización o compensación, que responde al principio de restituir a quien injustificadamente ha sido llevado al tribunal, de las erogaciones, gastos y pagos en que haya incurrido por razón del proceso.

#### **3.4.1.1 Sistema sancionador de la temeridad o mala fe.**

Este sistema se derivó del antiguo sistema de aplicación de penas que anteriormente se empleaban para frenar la litigiosidad contra del litigante temerario, donde la mala fe del vencido constituía el hecho objetivo en la imposición de costas.

De acuerdo a este régimen, el juzgador, al concluir que el litigante vencido promovió con temeridad, dolo o mala fe, ordena la restitución de las costas sufragadas en el juicio a favor del vencedor, por lo que se trata de un principio de imposición que ha de aplicarse atendiendo a un comportamiento subjetivo de quien inicia o se defiende en un proceso, que trae como consecuencia la sanción de haber promovido causas inútiles e injustas, generando una molestia injustificada por el simple hecho de pretender derechos o liberarse de obligaciones sin razón siquiera válida para ello.

Basado en el principio de que el proceso es el medio lícito con el que los individuos se encuentran en aptitud de defender sus derechos, en sustitución de la fuerza o de la justicia por mano propia, quien lo utiliza eroga gastos o costas y genera que su contrario también lo haga, conlleva a la necesidad de que las costas deben restituirse a quien acreditó su derecho por parte de quien demandó injustamente. Por lo que cuando no existe causa justa para litigar, porque el derecho del vencedor resultaba evidente a priori, y no era posible, por tanto, discutirlo de buena fe, el uso del derecho se convierte en abuso, y es castigado con la condena en costas.

Al respecto, cabe recordar lo señalado en el primer capítulo del presente trabajo, por cuanto a que la temeridad puede consistir en diversos actos u omisiones del litigante que se realizan sabiendas de ser improcedentes, u oponerse a una acción sin causa justificada con pleno conocimiento de que son injustificadas. La generalidad de los juristas opinan que para que a un litigante se le tenga por temerario debe proceder con notoria mala fe, malicia notable o litigar sin justa causa. La temeridad o mala fe, entonces, es determinada por el juzgador, quien históricamente se ha encontrado investido de facultades para calificarla, lo que no consiste en la simple y llana voluntad del juzgador, sino en una operación de entendimiento que importa el análisis de la actuación procesal de los litigantes, debiendo precisar las condiciones en que se colocó la parte a quien se condena en costas, apreciándolas razonadamente y exponiendo los motivos de esa condena.

Al respecto, Chiovenda señala que "litigio temerario es aquel que la injusticia es absoluta por estar hasta en la intención misma del que litiga: la temeridad consiste en tener conciencia de la injusticia, o sea de no tener razón. La intención del que pleitea escapa por su propia índole a toda investigación directa, y ha de basarse solamente en presunciones derivadas de la naturaleza misma del litigio. Cuando la pretensión deducida o la resistencia a ella sean tan infundadas, tan evidentemente infundadas a juicio de todos, incluso del litigante mismo, diremos que tal litigante es temerario. Se presume que pleitea sabiendo que no tiene razón, pues aunque

él pudiera creer lo contrario, es suficiente para ello que la falta de fundamento para litigar sea tal que el no verla baste a constituirlo en culpa tan lata que puede equipararse al dolo.”<sup>104</sup>

Sin embargo, el sistema de imposición de costas como castigo a la mala fe del litigante temerario actualmente no goza de aceptación dentro del derecho procesal, dada la dificultad práctica de comprobar en la mayor parte de los casos la mala fe o dolo del litigante.

#### **3.4.1.2 Sistema de vencimiento puro y simple.**

El sistema principal en el derecho moderno para la imposición de la condena en costas se basa en el vencimiento puro y simple, y no a la intención ni al comportamiento del vencido (temeridad o buena fe, según el caso). Tal fue el término a que llegó el derecho romano mediante la legislación adoptada por Zenón, y al cual, siguiendo el proceso histórico ha llegado el derecho moderno, rechazando las limitaciones que asignaban al vencedor el beneficio de las costas si únicamente el vencido hubiera incurrido en temeridad, o en dolo o culpa.<sup>105</sup>

El vencimiento es un requisito para la procedencia de la condena en costas. En el lenguaje usual, el vencido es aquel que es sometido por una fuerza que sobre él actúa, lo que no difiere en el ámbito jurídico procesal. Para Chiovenda, vencido es aquél en contra del cual se declara el derecho o se dicta la decisión judicial, ya se trate del demandado contra quien se estima la demanda, bien el actor contra quien la declara infundada.<sup>106</sup>

Carnelutti menciona que la noción del vencimiento evoca la idea de lucha, en la que uno de los adversarios prevalece sobre el otro. Quiere decir ello, que la misma

---

104 Íbidem. CHIOVENDA. p. 409.

105 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 220.

106 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 315.

se apoya en aquellos elementos del litigio que vimos en la pretensión y la resistencia. Vencida, es aquella de las partes cuya pretensión o cuya resistencia no encuentra tutela en la determinación del juez. Por lo tanto, que es claro que el vencimiento en cuanto a los costos sea un índice del nexo causal entre la actividad de la parte y el proceso. Cuando el juez tutela el interés del contrario al interés del vencido, significa que éste habría de abstenerse de la conducta que provocó el proceso y que, por lo mismo, dio lugar al gasto ocasionado para su desenvolvimiento.<sup>107</sup>

Lo anterior lo confirma Chiovenda, quien señala que puede ser vencido no sólo el que está en rebeldía, sino también el que, compareciendo, en vez de discutir se remite a la decisión del juez, y es más, el mismo allanamiento no libra del vencimiento si no es real y oportuno, o sea capaz de hacer inútil el pleito, porque en caso contrario, perdura la relación de causalidad entre el demandado y el pleito que, determinando el vencimiento, es la base de la condena en costas. El derecho debe salir ileso del pleito y que la obligación de indemnizar debe recaer sobre el causante de aquél. Esta relación de causalidad puede existir por el sólo hecho de ser sujeto de un interés opuesto al del vencedor mismo, pero lo indispensable en todo caso es que el pleito pudiera evitarse por parte del vencido; posibilidad de evitarlo que puede consistir bien en no realizar el acto que motivó el pleito, ya en allanarse de un modo efectivo a la demanda, o también en no entablarla.<sup>108</sup>

Como se ha visto en los sistemas anteriores, se le concede al juez la facultad para limitar la condena en costas al litigante temerario, o se le ordena imponerla al vencido, y entonces, la obligación será absoluta. Negar este dilema –señala Chiovenda- equivale a cerrar los ojos ante la historia y ante la lógica. Es muy cierto, nos dice la historia, que se ha llegado a condenar en costas al vencido por el hecho de serlo, ante la imposibilidad de conseguir de otro modo, en la mayoría de los casos, castigar al litigante temerario; pero una vez fijado este principio

---

107 Op. Cit. CARNELUTTI, Francesco. p. 191.

108 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 316.

absoluto, la ley no ha querido dejar al arbitrio del juez la exoneración del vencido cuando le crea no temerario o exento de culpa.<sup>109</sup>

Sin embargo, el concepto de vencido no puede tener una lectura común, pues permite que la otra parte resulte ser vencedora o vencida según la decisión judicial que se adopte en distintos momentos del proceso, por lo que las costas deben considerarse como una cuestión autónoma en el proceso, dado que se pueden encontrar vencidos en el fondo de la cuestión material considerada, y ser exonerado de los gastos casuísticos en atención a contingencias que ponderen esa decisión, de tal manera que el inevitable apasionamiento del proceso y el entrecruzamiento de actividades que lo caracterizan, hacen que en la liquidación de costas aparezcan, si no siempre, sí con frecuencia partidas que no sería lícito ni equitativo que repercutiesen sobre el vencido.<sup>110</sup>

Por su parte, los españoles Alcalá-Zamora Torres y Alcalá-Zamora Castillo, al señalar que la noción de vencimiento es de fácil enunciación en abstracto, cuando se desprende de la sentencia las consecuencias lógicas y justas para la determinación de la obligación de pago de costas si el vencedor acredita plenamente lo fundado de sus pretensiones en contra del vencido, sin embargo, el sistema de vencimiento se contrapone con lo complejo que puede ser su aplicación en tratándose de sentencias que determinan derechos y obligaciones recíprocas entre las partes, pues partiendo del principio de que hay toda una gama de sentencias intermedias o parcialmente estimatorias, en las que no existe vencimiento absoluto, por lo que dicho sistema resulta ineficaz en todos los casos y por lo tanto, hay que incorporar la posibilidad de la existencia del vencimiento mutuo, esto es, aquel que se da cuando existen prestaciones y contraprestaciones recíprocamente fundadas, por ejemplo, en los casos de reconvencción civil y contraquerellas penales fundadas, así como los casos en el vencedor ha procedido con notoria temeridad o mala fe en alguna actuación, o ha dado lugar a diligencias inútiles o superfluas, de tal manera que el vencido no debe sufrir las

---

109 Íbidem. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 221.

110 Op. Cit. CARNELUTTI, Francesco. p. 198.

consecuencias, para así evitar que la liquidación de costas pudiera derivar en una repercusión inequitativa e injusta sobre el vencido.<sup>111</sup>, por lo que proponen que el criterio de vencimiento puro y simple para la condena en costas ha de completarse o perfilarse con el hecho de verificar que el vencido haya procedido con temeridad o mala fe, así como exonerar del pago de costas superfluas generadas por quien las haya causado.

### **3.4.3 Sistema de indemnización o compensación.**

De acuerdo con Francesco Carnelutti, en este sistema de imposición, el vencimiento en el juicio no determina necesariamente la obligación de reembolso de las costas del proceso, ya que compensar los costos significa exonerar al vencido, en todo o en parte de la obligación de reembolso, es decir, que el litigante vencido no deba reembolsar, por lo menos íntegramente, las erogaciones del adversario, ya que los motivos de compensación no consisten en el vencimiento parcial o recíproco de las partes, sino a que el vencido demandó o se defendió de su adversario bajo la presunta idea de tener la razón y de buena fe, por lo que la compensación de las costas aparece como una atenuación de la responsabilidad del vencido, complementaria de la agravación que tiene, en cambio, como presupuesto el litigio temerario.<sup>112</sup>

Tal y como lo expresa Carnelutti en la idea que antecede, la palabra compensación para efecto de la condena en costas tiene un significado de excepción a la regla genérica del derecho civil. En materia de costas, se trata de falta de condena.

De acuerdo con este punto, Chiovenda señala que “a los escritores de derecho privado pareció ser, por lo sencillo y breve, la palabra adecuada para expresar aquél hecho, no obstante haberse objetado desde tiempos remotos su falta de

---

111 Op. Cit. FAIRÉN GUILLÉN Víctor. p. 552.

112 Op. Cit. CARNELUTTI. Francesco. p. 192.

propiedad, atendiendo al significado que tiene en el derecho civil. La única analogía que existe, realmente entre la compensación de las costas así entendida, y la de derecho civil, está, en efecto, común a ambas, de que las dos partes quedan sin acción la una respecto a la otra. Mayor es la analogía al tratarse de compensación de costas por vencimiento recíproco, porque en este caso, además del efecto, es común a ambas compensaciones la causa, es decir, el encuentro de las dos acciones que a ambas partes corresponden o pueden corresponder.”<sup>113</sup>

Algunos autores consideran a la teoría de la compensación de costas opuesta al sistema sancionador de la temeridad, ambos basados en el comportamiento subjetivo de los litigantes ante el proceso, pues mientras en el primero se obtiene una atenuante derivada de la presunta buena fe del vencido, en el segundo se sanciona la conducta maliciosa del litigante vencido, independientemente de los métodos que el juzgador aplique para imponer la condena en uno u otro caso, sin embargo, lo cierto es que el sistema de compensación se trata de una transición del sistema de imponer costas como castigo al vencido temerario, pues no debemos olvidar que desde tiempos de la vigencia del derecho romano, el sistema de temeridad fue cayendo en desuso dada su dificultad práctica para demostrar la conducta del litigante que procedía en el litigio de mala fe, aunado a que la compensación de costas presupone la restitución de erogaciones realizadas por el vencedor del juicio.

El sistema de compensación se basa bajo la idea de que a pesar de que mediante la sentencia del juicio el vencedor tiene un derecho reconocido, ello no implica hacer obligar al vencido a restituir las costas generadas por aquél de modo excesivo, así como tampoco para acumular o a prolongar de manera superflua el pleito. De tal modo que el vencedor, no obstante de serlo, debe sufrir las consecuencias de las actuaciones que por su culpa se llevaron a cabo sin necesidad, debiendo entonces soportar sus propias costas y reintegrar las del adversario.

---

113 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 416.

De acuerdo a este sistema, la compensación de las costas puede ser total o parcial, entendiéndose por esta cuando cada litigante soporta las causadas por él mismo; y parcial, si uno de los litigantes debe al otro parte de las costas.

La compensación total es en rigor la falta de condena, el perdón recíproco de las costas; y por eso fue la forma más corriente de compensar cuando era motivada por consideración a la parte vencida.

Por cuanto hace a la condenación parcial, ésta depende del resultado de las pretensiones recíprocas entre los litigantes. Es decir, el juzgador se basa para determinar el monto de las costas de acuerdo con las prestaciones que fueron fundadas para cada una de las partes. De su examen aparecerá si por cada demanda se causaron costas especiales; si las excepciones triunfantes costaron o no más que las desestimadas, y así sucesivamente, con el fin de poder asignar a cada pretensión victoriosa lo que como derecho complementario de corresponda. Así, la compensación habrá de ser el resultado de este examen, y de esta forma se determinará si habrá lugar a compensación total, o parcial respecto de la diferencia del monto erogado por concepto de costas.

Chiovenda critica severamente este sistema de compensación, al señalar que “si el pleito tuvo su origen en la ignorancia de un hecho que resulta comprobado durante su tramitación, ¿Por qué las costas motivadas por la comprobación han de recaer preferentemente sobre el vencedor y no sobre el vencido?, disminuyendo el patrimonio a que pertenece el derecho reconocido en vez de disminuir el de la persona que ignoraba aquél hecho? La sentencia declara cuál es el derecho, es decir, cuál era el derecho entre las partes al iniciarse el pleito: que el objeto fuese más o menos discutible, la ley más o menos obscura, y el caso más o menos intrincado, son accidentes que no restan eficacia a la declaración; y no existe motivo para que ésta sea completa en unos caso y en otros no. ¿Qué es, por lo demás, la índole dudosa del pleito? Todo pleito es dudoso hasta cierto punto; de lo

contrario se estima y se procede en él como si fuese temerario. Admitida la posibilidad de la duda, la culpa desaparece. En todos los casos, resulta absoluta la responsabilidad del vencido, por sudosa que aparezca la índole del pleito, resultando injusto que el vencedor soporte ni siquiera una parte de ellas, porque si está de su lado la razón, no debe ser perjudicado por el pleito.<sup>114</sup>

Sin embargo, Carnelutti señala que “la obligación de reembolso nazca, no tanto del vencimiento, encuentra su razón de ser en la conveniencia de eliminar el peligro de un litigio secundario determinado por el proceso o, al menos, en la de decidir ese litigio a la vez que el litigio principal.”<sup>115</sup>

Entre sus principales exponentes se encontraba el alemán Weber, quien proclamaba la necesidad de aplicar la condena en costas atendiendo al principio normal del “resarcimiento” y de la “culpa en general”. Basó sus principios en los textos romanos, señalando los siguientes principios: 1) Que la responsabilidad aumenta proporcionalmente a la diligente prudencia requerida también en alto grado por el juicio; y 2) Que el vencido, por el simple hecho de perder el pleito, demuestra no haber puesto toda esa diligencia, a menos que se trate de ignorancia inexcusable; lo que implicaba que el vencido, debe responder por cualquier grado de culpa, por pequeño que fuera, a la restitución de las costas, salvo el caso de ignorancia inexcusable y el del mutuo vencimiento.<sup>116</sup>

### **3.5 Cuantificación de las costas.**

Una vez que la procedencia de la condena en costas ha quedado firme, viene la cuantificación de éstas, que se traduce en la determinación concreta y exacta de la cantidad que debe pagarse al acreedor de aquellas.

---

114 Íbidem. CHIOVENDA. p. 419.

115 Op. Cit. CARNELUTTI, Francesco. p. 192.

116 Op. Cit. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. 550.

En algunos sistemas jurídicos, la cuantificación queda a cargo del secretario del juzgado o tribunal, cuando así lo prevé la norma en que se apoya y generalmente con base en determinados criterios o aranceles específicos de acuerdo con la naturaleza de la diligencia que se trate. En otros, la tasación se realiza por la propia parte, que en su escrito o solicitud de intimación pormenorizan las diferentes partidas de costas y sus montos.

En general, la cuantificación de las costas se realiza a través de una investigación basada en las constancias que obran en el expediente, a efecto de comprobar cuánto se gastó durante su tramitación, comparando lo gastado con las exigencias del pleito en sí, lo cual se deriva a través de diversos medios establecidos en la norma respectiva. Así, la cuantificación puede realizarse: a) De acuerdo con los montos que se desprendan de las constancias que integran el expediente, tales como contratos de prestación de servicios, constancias de pagos de derechos, recibos de honorarios de peritajes, recibos de viáticos, entre otros; b) Mediante el cálculo de aranceles que estos son fijados por el poder judicial para determinar la retribución que se considera adecuada a la prestación de los servicios dentro de un lugar o región específicos, o por el valor de las diligencias que se producen con la tramitación del proceso; c) Atendiendo a la cuantía y naturaleza del asunto, con el propósito de orientar al juzgador para que realice una determinación del monto que supone la condena en costas, ya sea discrecionalmente hasta un máximo pero no menor al arancel mínimo, o bien; d) Mediante la aplicación de algunos de los elementos señalados en los sistemas anteriores, con determinadas restricciones o limitaciones en cuanto a su monto o procedencia, que reunidos bajo la consideración del juez, tendrán como resultado la determinación precisa de la cantidad que corresponde pagar al deudos de las costas en el caso concreto.

No obstante, existen algunos casos en que determinados conceptos de costas no se encuentran contemplados en los aranceles, y más aún tampoco se permite su cuantificación libre, por lo que no es posible más que acudir a criterios generales, sin que quepan limitaciones en cuanto al máximo o al mínimo de su monto, por lo que la apreciación debe suministrarla la índole misma del pleito que los motiva,

pero el mejor criterio para la fijación del monto de este tipo de costas. Al respecto, Chiovenda indica que la solución la dan las circunstancias generales de localidad; y como supletoria de la falta de práctica y conocimientos necesarios en el juez para que pueda utilizar este criterio, está la costumbre, para lo cual se puede acudir a los colegios de abogados, o de profesionistas respecto la materia de que se trate el gasto en cuestión.

### **3.6 La condena en costas y la de daños y perjuicios.**

En el derecho romano, el vencido quedaba obligado a indemnizar en absoluto los resultados del pleito, no solamente las costas, sino todos aquellos daños derivados de él, comprendiéndose dentro del concepto de daño todo gasto exigido a causa del pleito y no incluido propiamente entre las costas, como la ganancia perdida. Sin embargo, cuando se aplicó el criterio de imposición por el solo hecho del vencimiento, se consideró necesario restringir el alcance de la condena, y sin perjuicio de una mayor responsabilidad en caso de litigio temerario, quedó limitado a las costas propiamente dichas.

Atendiendo al principio de justicia, pudiera parecer que la declaración accesoria y complementaria de la declaración del derecho a favor del vencido no sería completa si no comprende todo lo que hubiera quedado o entrado en el patrimonio del vencedor de no haber sido necesaria esa declaración de derecho. Sin embargo, las costas no son cualquier gasto realizado por el vencedor con motivo del pleito, sino aquellos que de manera indispensable se generan con motivo del litigio en una relación de causa-efecto, y que dichos gastos no fueron erogados de manera innecesaria.

En el derecho moderno, el daño puede traducirse de dos maneras: a) material, que consiste en alguna lesión que disminuye el patrimonio de una persona, o; b) moral, cuando la afectación recae en los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien, en la consideración que de una persona física tienen los demás.

De acuerdo con Esquerra Portocarrero, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el daño *debe ser cierto*, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético, y *debe ser personal*, lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño pueda exigir su reparación.<sup>117</sup>

Por otra parte, los perjuicios siguen la suerte de los daños ya declarados, con la ineludible obligación de que el reclamante de esos perjuicios precise en qué consisten, cuáles son y, además, que justifique la relación entre dichos perjuicios y la obligación que se dejó de cumplir; esto es, que aquellos se ocasionaron precisamente como consecuencia del incumplimiento de la obligación principal reclamada.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse, lo que se traduce en la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de acción u omisión y el daño o el perjuicio, por lo que, para que nazca la obligación de indemnizar es preciso que la lesión o el daño y el motivo que le dio origen se traduzca en la relación causa y efecto.

---

117 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º. Curso. Editorial Limusa. México, 1989. p. 127.

En prácticamente todas las legislaciones del mundo, el criterio de imputación tradicional para determinar la responsabilidad por daños y perjuicios es la culpa. Su concepción en el derecho Romano tuvo una enorme relevancia puesto que permitió equilibrar los intereses del autor del daño y de la víctima al encontrar una fórmula adecuada para resolver los conflictos entre los individuos que subsiste en la actualidad, junto con otros criterios de imputación.

La culpa se define como “la conducta humana consciente o intencional, o inconsciente por negligencia que causa un daño, y que el derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien la produjo”, lo que se traduce en la existencia de dos tipos de aquella: 1) *culpa intencional o dolosa*, que se incurre cuando al realizar un hecho ilícito, se verifica con conocimiento pleno de que esa conducta es punible por el derecho, y sin embargo se lleva adelante con el ánimo de causar daño; y b) *culpa por negligencia o no dolosa*, que se presenta cuando se realiza un hecho o se incurre en una omisión, sin ánimo de dañar, y sin embargo por la imprevisión, negligencia, falta de reflexión o de cuidado se produce.

Sin embargo, la obligación de resarcir el daño ocasionado puede ser exonerada a pesar de acreditarse el nexo causal de tal responsabilidad, cuando se trate de culpa inexcusable de la víctima, fuerza mayor, caso fortuito y hechos de tercero. En el primer supuesto, el daño sufrido se debe por una acción u omisión, intencional o dolosa o no intencional que es consecuencia de negligencia, falta de previsión o de cuidado, en los que la víctima del daño ocasionado haya participado o influido en las causas que lo ocasionaron.

En el caso del daño producido por fuerza mayor, Miguel Villoro Toranzo explica: “*por fuerza mayor se entienden todas aquellas fuerzas ante las cuales el hombre se halla totalmente impotente tanto para repelerlas como para predecirlas y evitarlas*”, como acontece con algunos fenómenos naturales tales como terremotos, inundaciones, tempestades, etc., o bien, hechos humanos en los que resulta imposible determinar a los individuos responsables, produciéndose el daño

de forma inevitable y anónima. Asimismo, dicho autor manifiesta que *“la fuerza mayor interviene en dos formas en el orden jurídico, o causando un daño que, por definición, no serán imputables a nadie, o haciendo imposible el cumplimiento de determinadas obligaciones. Cuando por fuerza mayor el deudor no puede cumplir una obligación, desaparece la responsabilidad del deudor y éste queda exonerado del cumplimiento de la obligación.”*<sup>118</sup>

Por su parte, el caso fortuito es aquel suceso inesperado e involuntario que no puede ser previsto y que, teniendo su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado, exime a éste de la responsabilidad que le correspondería de no haber mediado el accidente<sup>119</sup> y se caracteriza porque su autor no es anónimo, pero éste no puede prever las consecuencias del hecho.

Finalmente, la exoneración de la obligación para reparar el daño provocado por un tercero se actualiza en aquellos casos en los cuales el obligado no tiene por qué responsabilizarse de un hecho en el que no participó de manera directa e inmediata; en este sentido *“...para que el hecho de un tercero, sea o no lícito, opere como excluyente de responsabilidad es menester que no sea una persona de cuyos actos sea responsable quien causó el daño; es decir, que no se encuentre vinculada por una relación de servicio con el estado, bien sea por un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza”*<sup>120</sup>

### **3.6.1 La indemnización de los daños y perjuicios.**

El sujeto que resintió el daño, y el perjuicio en su caso, tiene derecho a que le sean reparados mediante la indemnización, la cual, en sentido amplio, constituye la necesidad jurídica que tiene un sujeto llamado obligado deudor, de cumplir a

---

118 VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa, 1993. p. 399.

119 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ Editorial Porrúa. México, 2001. p. 98.

120 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, 1er curso. Editorial Limusa/Noriega. México, 1995. p. 212.

favor de otra persona llamada acreedor, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía al momento de producirse la violación de un deber jurídico o de una obligación, por una conducta o hecho considerados por la ley como dañosos, o por la realización de una conducta errónea, a pesar de ser llevada a cabo de buena fe.

La condena de responsabilidad por daños y perjuicios implica el acreditamiento de la situación de unión en que se encontraban previamente acreedor y deudor y, por lo cual, el deudor se haya en la necesidad de ejecutar una prestación a favor del acreedor, quien a su vez, está facultado para recibir y exigir esa prestación. Así, en la institución de la responsabilidad por daños y perjuicios, los entes de derecho que lo integran tienen el carácter de sujetos pasivos o deudores por ser los causantes de un daño, mientras que la contraparte tiene la calidad de sujeto activo o acreedor, dado que estos últimos son quienes sufren un menoscabo en sus bienes o derechos y pueden exigir la reparación de los daños, la cual abarca desde el momento en que el sujeto pasivo causó el daño al activo como consecuencia del acto u omisión y el deber de repararlo.

Indemnizar es dejar sin daño; el vocablo se forma de “in” sin, “damnum” daño, y por ello indemnizar es volver las cosas al estado que tenían antes del daño, y no como se cree, que es pagar una suma de dinero solamente, sólo que no sea posible volver las cosas al estado que guardaban, entonces se paga en dinero el importe de los daños y perjuicios. De lo anterior se desprende que en la indemnización, primero se debe reponer a la persona una cosa idéntica a la que fue afectada y sólo cuando esto no es posible, se deberá pagar una suma de dinero por concepto de daños y perjuicios.

Dado que la reparación del daño consiste en el resarcimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento, la reparación se puede realizar a través de la restitución o bien, de la indemnización en especie o incluso de la indemnización en numerario, en la que se paga una suma de dinero.

### **3.6.2 Distinción entre la condena en costas y la condena en daños y perjuicios.**

Una de las diferencias que ofrece la condena en costas, en relación con la indemnización de los daños y perjuicios, es que la primera depende de la circunstancia objetiva del vencimiento o la temeridad, según el sistema de imposición de costas que se trate, y es determinada de manera accesoria por el juez en el pronunciamiento con el que ventila el fondo de la controversia, para que al ser ejecutada la sentencia, el acreedor de las costas quede absolutamente reintegrado; por su parte, la condena en daños y perjuicios se encuentra subordinada cuando menos a la culpa y resulta exigible mediante acción autónoma, independientemente que dicha condena puede consistir en la determinación de daños que no resultaron propiamente con motivo del pleito, sino de la materia del mismo.

En ese sentido, no todo lo que el vencedor gastó con motivo del pleito es reclamable a modo de costas, sino solamente aquello que el pleito propiamente exigió para su incoación y desarrollo. Por lo tanto, las costas relativas a la presencia de las partes, a su representación y defensa a la preparación de la materia a discutir, a las pruebas, al fallo, y a todo lo que se relaciona de un modo inmediato con la finalidad perseguida en el pleito, son costas.

Sin embargo, en sentido amplio las costas consisten en daños, y si a un gasto determinado se le reconoce el carácter de costas del pleito, se afirma con ello que aquel daño ha de indemnizarse por el vencido por el hecho de serlo; pero el hecho de condenar en costas depende de la utilidad para demostrar el derecho, y de no ser así, el gasto consistirá únicamente en daño, el cual, a su vez deberá ser relacionado por el litigante para demostrar que dicho gasto ocurrió con motivo del pleito o de la materia del mismo.

Chiovenda realiza una distinción entre los daños y las costas de la siguiente manera, al señalar que: “las costas quedan comprendidas en el concepto de daño, como la especie en el género, y más concretamente en el daño emergente o disminución inmediata del patrimonio. La pérdida de un negocio, por causa del pleito, debe incluirse desde luego entre los daños que no pueden confundirse con las costas. Pero no toda clase de pérdidas patrimoniales son costas en sentido propio: las costas son un desembolso en dinero; y únicamente porque, lo mismo en sentido jurídico que económico, queda disminuido el patrimonio tanto por la salida material de la cantidad como por existir la obligación de pagarla, puede inducirse de este concepto general de costas que éstas son debidas por el vencido aunque el vencedor no haya realizado todavía el pago material que extingue su obligación en cuanto a un tercero. Tenemos pues, un primer criterio de distinción entre costas y daños: si no existe un desembolso de dinero, o algo equivalente, no hay costas.”<sup>121</sup>

Podemos ejemplificar lo dicho por Chiovenda, suponiendo que en un determinado caso, una empresa productora de bienes es embargada por parte de la autoridad hacendaria, a efecto de extraerle un determinado porcentaje de sus ingresos para satisfacer gradualmente el pago de diversas contribuciones adeudadas.

En tal caso, y no obstante que a la empresa le es extraído periódicamente el porcentaje de ingresos aludido, opta por acudir ante el órgano jurisdiccional competente para combatir el embargo en cuestión, bajo la consideración de que el monto del adeudo es excesivo; porque no existe un incumplimiento de obligaciones tributarias; o bien a que dicho embargo es arbitrario. No obstante, es posible que en tanto no se resuelva la controversia, el embargo sigue subsistiendo, y la empresa se vea afectada para continuar con el normal funcionamiento para satisfacer su producción, ocasionándose en su detrimento la rescisión de algunos contratos, y las consecuentes acciones legales en su contra por parte de los proveedores, así como problemas de liquidez económica que

---

121 Op. Cit. CHIOVENDA, Giuseppe. p. 466.

impedirían satisfacer los salarios y prestaciones a los trabajadores, lo que le generan demandas de carácter laboral, tan sólo por referir toda una gama de afectaciones que propiamente se traducen en daños y perjuicios en su contra.

Finalmente, puede ocurrir que el Órgano Jurisdiccional ante el que se sometió el conocimiento de la impugnación del embargo confirme la legalidad del mismo, en cuyo caso la empresa productora deberá afrontar las pérdidas económicas que haya recibido desde que tuvo efectos el embargo, y desde luego, cumplir totalmente con el pago de las cantidades adeudadas que se le reclaman por incumplimiento a las normas tributarias. Sin embargo, también puede ocurrir que la empresa haya obtenido sentencia favorable y para lograrlo, se vio en la necesidad de soportar erogaciones para el pago de abogados que procuraran su defensa, peritos contables, certificaciones, y demás gastos de los cuales no tenía la obligación de soportar si la autoridad fiscal se hubiese conducido con apego a la ley, erogaciones que si bien constituyen un daño en sentido genérico, pues hubo un detrimento patrimonial, es verdad que dichos gastos solamente pueden ser considerados como costas procesales, porque tuvieron razón de ser únicamente para demostrar la ilegalidad del embargo a través de la consecución de un juicio.

En este caso, podemos observar que la productora se vio afectada tanto por las pérdidas que ocasionó el embargo, como los gastos erogados con motivo del juicio para obtener una resolución favorable el contra de dicho acto, de tal forma que para restituir plenamente el detrimento ocasionado, el Tribunal tendrá la determinación de condenar a la autoridad en el monto de los daños y perjuicios propiamente dichos, como en las costas erogadas por la empresa para arribar a la demostración que el acto que generó dichos daños resulto ilegal.

### **3.7 La condena en costas en el Derecho Mexicano.**

Como ya hemos visto en apartados anteriores, las costas representan el conjunto de gastos erogados por las partes para la promoción y desarrollo de un litigio, que a su vez se clasifican en judiciales y extrajudiciales, esto es, las que se hacen consistir en el pago o retribución que perciben los órganos de justicia con motivo del conocimiento y resolución de alguna controversia en concreto, entre las que se encuentran, tan sólo por mencionar algunos de ellas: el pago de funcionarios judiciales y a sus auxiliares; los gastos de material utilizado para las actuaciones; los gastos de transporte de funcionarios que tuvieran que desahogar alguna diligencia en un lugar distinto al en que se llevara a cabo el proceso; gastos de comunicaciones; los gastos de correo, de teléfono, de telégrafo, o inclusive el consumo de energía. A diferencia de dichos gastos, las costas procesales constituyen todas aquellas erogaciones realizadas por las partes que comprenden las retribuciones -libres o por arancel- de abogados y procuradores, y los gastos que realizan unos u otros a su favor con motivo del litigio.

La legislación mexicana reconoce la existencia de ambas categorías de costas, sin embargo, de acuerdo con el artículo 17 de la CPEUM, la impartición de justicia será gratuita, y por lo tanto, las costas judiciales se encuentran prohibidas, lo que desde luego no infiere de forma alguna respecto las costas procesales.

Las costas judiciales existían antes de la Constitución de 1857. El rico, el que podía pagar a los jueces y demás funcionarios, tenía abiertas las puertas de los tribunales; y el pobre, aunque obtuviera una habilitación de pobreza que lo eximía del pago de costas, hallaba grandes dificultades en que se le administraba pronta y debida justicia. Los litigantes que cubrían impuestos para los gastos públicos, pagaban con las costas una contribución más, que no era ni podía ser equitativa ni proporcional, y que tenían que satisfacer so pena de no poder ejercitar sus derechos.

Por tal motivo, las costas judiciales se abolieron con la Constitución de 1917, bajo la consideración de establecer a rango constitucional el principio de justicia gratuita consagrada en el artículo 17, estableciéndose en consecuencia que los jueces deben estar pagados por los fondos públicos e impartir justicia a cuantos lo soliciten, haciendo efectiva la igualdad ante la ley de todos los que se vean en la necesidad de ocurrir a los tribunales.<sup>122</sup>

Así, los funcionarios encargados de la impartición de justicia son remunerados por el Estado, de ahí que nadie deba erogar dinero en calidad de contraprestación a los impartidores de justicia, lo que se corrobora con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que “Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito”<sup>123</sup>

Abunda en este sentido, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al establecer en la tesis bajo el rubro “COSTAS PROHIBIDAS POR EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL”, que “Lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en el sentido de que “Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que exige la ley su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”, debe entenderse que significa que los propios tribunales no percibirán remuneración alguna de los particulares o partes que intervienen en cualquier clase de negocio judicial, cualesquiera que sean los gastos erogados por el Estado en el desempeño de la función jurisdiccional que le encomienda dicho precepto; pero esta garantía no corresponde al caso de quien se ve compelido a ocurrir al llamado de la autoridad judicial para responder de una demanda que a la postre resulta carente de razón y de derecho, pues, entonces, su contrario debe indemnizarlo de los gastos que hiciere con ese motivo, esto es, cubriéndole el

---

122 RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional, Editorial Tipografía de Aguilar e Hijos. México, 1902. p. 135.

123 Tesis P./J.72/99, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, tomo X., agosto de 1999, p. 19.

importe de las costas que erogara por su intervención en la contienda. Es, pues, inexacto que el artículo que se comenta prohíba las costas en su acepción general puntualizada, es decir, el pago de los honorarios del profesor y gastos erogados por las partes, en beneficio de la contraria, que son los casos a que se refiere el artículo 140 del Código de Procedimientos Civiles, pues la prohibición que consigna el precepto de referencia con rango de garantía individual, es respecto a "costas judiciales", cuyo significado ha quedado establecido.”<sup>124</sup>

Como puede observarse, dicha prohibición no infiere tratándose de la condena en costas procesales que sea impuesta en contra del vencido en juicio, pues el reconocimiento de dicha condena obedece a intereses de orden público tutelados en el mismo artículo 17 constitucional, que autoriza al legislador a establecer los procedimientos conforme a los cuales habrá de administrarse justicia, y su fundamento radica en que el vencedor debe ser reintegrado en plenitud de su derecho y, por tanto, resarcido del daño sufrido en su patrimonio en un juicio que se vio forzado a seguir porque se le demandó indebidamente.

Así lo ha reconocido el Poder Judicial de la Federación, como cuestión inherente al principio de justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución, al señalar que: “El artículo 140 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no es contrario a la segunda parte del artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que mientras este último dispositivo legal se refiere al hecho de que la impartición de la justicia será gratuita, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales, esto es, por cuanto hace a la actuación de las autoridades ejerciendo su función de juzgadores, la primera disposición se refiere a las costas procesales, o sea los gastos que las partes en una contienda judicial efectúen con motivo del trámite del juicio; consecuentemente, si una de las partes en una contienda judicial es condenada porque se encuentra en alguna de las hipótesis previstas por el artículo 140 preinvocado, tal condena está ajustada a derecho.”<sup>125</sup>

---

124 Amparo directo 30/84. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Tomo 181-186 Sexta Parte, p. 59.

125 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Jurisprudencia I.3o.C../11. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII, Noviembre de 1991, p. 64.

### **3.7.1 La condena en costas en la legislación federal mexicana.**

La condena en costas procesales es una institución adoptada en prácticamente todas las legislaciones locales en materia civil en México, incluyendo la de ámbito federal, sin embargo, dicha figura no se encuentra siquiera prevista en la totalidad de las legislaciones locales o federales de mayor concurrencia, no obstante que el Poder Judicial de la Federación, como ya vimos, la ha reconocido como una cuestión inherente a la debida impartición de justicia, en el sentido de reintegrar las pérdidas económicas a favor del vencedor de un litigio, cuando tuvo la necesidad de defender su derecho y éste le fue reconocido.

Así, se tiene que en materia penal, el Código Federal Procedimientos Penales no refiere cuestión alguna respecto de la condena en costas a cargo de las partes del litigio, haciendo mención en el artículo 35, a la prohibición del pago de costas por los servicios de procuración de justicia, ya sea en averiguación previa o en proceso penal ante órgano judicial, so pena de que quien las cobre o las reciba, aún a título de gratificación, sea destituido del empleo, sin perjuicio de ser consignado al Ministerio Público, lo que implica una reiteración a la prohibición contenida en el artículo 17 de la Constitución Política.

Igual omisión se observa en materia agraria, donde no se contempla la figura de la condena en costas, aun se pretenda aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria conforme lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley Agraria, dado que si bien la supletoriedad de dicho Código Procesal consiste en complementar disposiciones reguladas en forma deficiente o incompleta en dicha Ley, solamente puede operar cuando se encuentre reconocida la figura jurídica a suplir, por lo que si en la Ley Agraria no existe ningún dispositivo que haga referencia a gastos y costas del juicio, o en algún otro normativo de ésta, que

fuere necesario contemplar en relación con ese tema, no existe razón para aplicar supletoriamente la ley adjetiva civil federal.<sup>126</sup>

Del mismo modo ocurre en materia laboral; la Ley Federal del Trabajo se abstiene de prever la existencia de gastos y costas, y no obstante que dicha Ley dispone en su artículo 944 que los gastos que se originen en la ejecución de los laudos, serán a cargo de la parte que no cumpla, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito ha sostenido que tal situación debe entenderse a aquellos que originen las publicaciones de remate, el avalúo de los bienes embargados, la expedición de los certificados de gravámenes, la inscripción del embargo, o algún otro de naturaleza semejante, que son diligencias que se deben llevar al cabo para lograr el cumplimiento del importe de la condena, sin encontrarse incluidas en forma alguna las erogaciones que haga el trabajador por causa diversa, como pudiera ser el pago de honorarios profesionales, porque en los juicios sustanciados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje no procede la condena en costas, ni está obligada la parte que resulte condenada a pagar los honorarios de los abogados que intervengan en el asunto.<sup>127</sup>

Mención especial merece lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley de Amparo, que si bien no contempla la figura de la condena en costas, establece una multa que se sustenta en el castigo a la temeridad del quejoso cuando promueve un juicio de amparo notoriamente improcedente, así como a los abogados que lo patrocinen, recordando a las antiguas sanciones aplicadas en el derecho romano con motivo de la promoción de acciones improcedentes.

De acuerdo a la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, la naturaleza de la sanción en comento atiende a que no debe permitirse que el juicio de amparo se promueva con el propósito de entorpecer la pronta solución de los juicios o la ejecución de las resoluciones respectivas a los infractores que, a su

---

126 Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Amparo directo 643/96. Tesis XIX.2o.13 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VI, agosto de 1997. p. 731.

127 Tesis: I.6o.T.143 L Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Novena Época. Noviembre de 2002 p. 1128.

juicio, hubieren actuado de mala fe, pues ello genera de algún modo una obstaculización a lo contenido en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal, que alberga diversos principios que regulan la administración de justicia a favor de los gobernados, entre los que se encuentran los consistentes en que la justicia debe impartirse de manera pronta, completa e imparcial, y que ha de garantizarse la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, de tal manera que la promoción de acciones a todas luces improcedentes trae como consecuencia que los órganos encargados de la administración de justicia se vean entorpecidos para satisfacer la pronta y completa administración de justicia.<sup>128</sup>

### **3.7.2 Proceso mercantil.**

A diferencia de las materias señaladas anteriormente, en materia mercantil existe la figura de la condena en costas, basada en el sistema de imposición que conocemos como de castigo a la mala fe del litigante temerario, lo que se desprende del primer párrafo del artículo 1082 del Código de Comercio, en el que se establece que las partes serán responsables de las costas que originen las diligencias que por sí promuevan, pero serán impuestas a una de las partes respecto de las erogadas por su contraria cuando hubiese opuesto excepciones o recursos frívolos o improcedentes con el propósito de retardar el procedimiento. Lo cual se encuentra reconocido por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar lo siguiente: “Examinando las disposiciones del artículo 1084 del Código de Comercio, y sus correlativos del de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios, expedido en 1884, se viene a la conclusión de que para el efecto de la condenación en costas, impera en nuestras leyes el principio de la temeridad.”<sup>129</sup>

---

128 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Jurisprudencia I.3o.C. J/26, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XV, Mayo de 2002, p. 1055, Novena Época.

129 Semanario Judicial de la Federación. tomo XXXI. Quinta Época. p. 1759,

Sin embargo, se desprende del artículo 1084 del Código de Comercio, que la condena en costas en los juicios mercantiles no solamente procede atendiendo a la mala fe del litigante, cuando ésta sea advertida por el propio juzgador, sino también cuando así lo prevenga la ley, es decir, cuando haya disposición expresa, pero en todo caso, siempre será condenado a dicha carga cuando el litigante: a) no aporte prueba alguna para demostrar su acción o su excepción; b) presente instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados; c) el vencido en juicio ejecutivo o el que lo promueva si no obtiene sentencia favorable; d) el que sea condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad, comprendiendo las costas en ambas instancias, y e) a quien promueva acciones o defensas improcedentes.

Como puede verse, el numeral en comento otorga al juzgador la facultad de determinar la temeridad o mala fe examinando los casos en que proceda aplicar la sanción por esos conceptos, pero el arbitrio judicial no consiste en la simple y llana voluntad del juzgador, sino en una operación de entendimiento que importa el análisis de la actuación procesal de los litigantes temerarios.

El monto y concepto de las costas serán propuestos por quien ha sido declarado acreedor a ellas, dando vista a la parte condenada para que exprese su conformidad o inconformidad, en caso de no hacerlo se decidirá el pago. Por el contrario, si el condenado en costas manifiesta inconformidad, se le dará vista al acreedor para que exprese lo conducente. Hecho lo anterior, el juez decidirá lo que estime justo, según la propuesta y las respuestas dadas, pudiendo ser impugnada la determinación, conforme los medios de impugnación que procedan según la instancia y la cantidad de que se trate.

En caso de condena en costas consistentes en pago de honorarios de defensa, el artículo 1082 del citado cuerpo de leyes, segundo párrafo establece que éstas solamente se limitarán a los honorarios del abogado que se haya encargado de la dirección del juicio sin recurrir al patrocinio de otro abogado, excluyendo toda

clase de remuneración al procurador o al patrono. Tratándose de los honorarios no sujetos a arancel fuesen impugnados, el juez podrá acogerse a lo que consideren justo otros dos individuos de su profesión en el lugar en que se han de aplicar las costas, o en su defecto, del lugar inmediato al lugar en que se conozca de ellas. Lo que constituye la aplicación de la costumbre como fuente de derecho.

### **3.7.3 Proceso civil.**

A diferencia del sistema de castigo a la temeridad que sigue la legislación de comercio, el Código Federal de Procedimientos Civiles acoge el de compensación basado en el vencimiento, al establecer en el artículo 7 que: a) El perdedor de un juicio debe rembolsar a su contraparte las costas del proceso; b) Se considera que pierde una parte cuando el tribunal acoge, total o parcialmente, las pretensiones de la parte contraria; y c) Si dos partes pierden recíprocamente, el tribunal puede exonerarlas de la obligación que impone el párrafo primero, en todo o en parte; pudiendo imponer un reembolso parcial contra una de ellas, según las proporciones recíprocas de las pérdidas.

Como puede verse, para la procedencia de la condena en costas no se requiere de algún elemento subjetivo o hipótesis relacionada condicionada a la actitud del litigante; tampoco el vencimiento puro y simple del litigio de una parte sobre la otra; sino que en concordancia con los diversos criterios de imposición de costas señalados anteriormente, las costas serán compensadas conforme las pérdidas recíprocas de los litigantes, criterio que conocemos como de compensación de costas.

Así lo reconoce el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al establecer lo siguiente “el sistema que sigue nuestra legislación federal, en el artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, es el de la compensación o indemnización de carácter objetivo y obligatorio, ya que independientemente de la mala fe o temeridad con que se haya conducido el

sentenciado debe cubrir, por disposición de dicho numeral, los gastos erogados por su contraparte a título de indemnización por haberlo obligado injustamente a comparecer a juicio.”<sup>130</sup>

Para fijar la interpretación de los preceptos 7 y 8 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la SCJN señala que debe tenerse presente que en la exposición de motivos del propio Código se afirma textualmente: “Cuando una parte triunfa totalmente la más elemental justicia impone que todos los gastos que haya hecho, para obtener la protección de su derecho violado, los reporte su contraparte, pero si el triunfo no fue total, esa misma justicia indica que cada parte tenga sólo responsabilidad en la promoción en que haya perdido, y, consiguientemente la definitiva indemnización por gastos ha de establecerse compensado el importe de ambas responsabilidades.

Por cuanto su cuantificación, el cuarto párrafo del artículo 7 del CFPC señala que: “las costas del proceso consisten en la suma que, según la apreciación del tribunal y de acuerdo con las disposiciones arancelarias, debió o habría debido desembolsar la parte triunfadora, excluido el gasto de todo acto y forma de defensa considerados superfluos, pero todo gasto inútil es a cargo de la parte que lo haya ocasionado, sea que gane o pierda el juicio.”, por lo que se trata de un sistema de cuantificación mixto que requiere de la apreciación del juez sobre la existencia de las costas, conjuntamente con el monto que corresponda a cada concepto que las integran de acuerdo con las disposiciones arancelarias.

Al respecto, no obstante que el CFPC establezca que la cuantificación de las costas debe realizarse de acuerdo con las disposiciones arancelarias, lo cierto es que en materia federal no existe norma o disposición alguna de donde se desprendan tales aranceles, por lo que la disposición en comento carece de sentido al no encontrarse en nuestra legislación federal un pliego en el que el juzgador pueda orientar su arbitrio al respecto.

---

130 Tesis I.6o.C.303 C. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, marzo de 2004, Novena Época. p. 1538.

Por otra parte, es principio general que la condena en costas procede a petición de la parte que tiene derecho a percibir las, sin embargo, en nuestra legislación impera el criterio jurisprudencial establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual resolvió, conforme la interpretación de lo dispuesto por el artículo 7 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la condena en costas procede aun cuando no se solicite, puesto que en la exposición de motivos del referido código, se desprende que una de las finalidades del legislador, en relación con el precepto mencionado, fue la de resarcir de las molestias, erogaciones y perjuicios ocasionados a quien injustificadamente hubiese sido obligado a acudir ante un órgano jurisdiccional, por lo que las costas se encuentran regidas por el principio compensatorio o de indemnización obligatoria, de donde deriva que aun cuando en el juicio no se hubiese formulado petición sobre la condena al pago de costas, la autoridad judicial, de oficio, debe pronunciarse sobre su procedencia.<sup>131</sup>

#### **3.7.4 Contencioso administrativo.**

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la procedencia de la condena en costas ocurre de forma excepcional a favor de las autoridades administrativas en su carácter de demandadas, pues la regla general que predomina en el juicio contencioso administrativo, establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación de costas y cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

---

<sup>131</sup> Tesis P. XIV/2003. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Septiembre de 2003. Novena Época. p. 33.

El sistema de imposición de la condena atiende al castigo a la mala fe del litigante, dado que tiene por objeto sancionar a los particulares que promuevan juicio con propósitos notoriamente dilatorios para el cumplimiento de una obligación, y cuyo análisis de los elementos que componen dicha condena, así como el estudio de las disposiciones que la regulan, constituyen el tema central del presente estudio, por lo que nos avocaremos a profundizar al respecto en los capítulos posteriores.

## **CAPÍTULO IV. LA CONDENA EN COSTAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

El 1 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1 de enero de 2006 a la totalidad de los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, derogando las disposiciones contenidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación.

Basada en el proyecto de iniciativa presentada el 18 de octubre de 2001 por el senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo conserva en gran parte el sentido y contenido de los preceptos del Título VI del Código Fiscal de la Federación.

Esta nueva ley, es a la vez continuista y profundamente renovadora, porque mantiene la estructura que el juicio contencioso administrativo ya tenía en la legislación anterior y que la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial de la Federación fueron consolidando; manteniendo su doble finalidad de garantía individual y de control del sometimiento de la Administración al derecho, y porque se ha querido conservar, conscientemente, todo aquello que en la práctica ha funcionado bien.

Además, de un lado tiene en cuenta aquellos elementos que la práctica judicial o la crítica doctrinal han revelado inapropiados o susceptibles de mejora y por otro, pretende completar la adecuación del juicio contencioso-administrativo a los valores y principios constitucionales, considerando la evolución y ampliación de la competencia del TFJFA que se ha convertido desde sus orígenes de ser un tribunal de anulación, a ser uno de plena jurisdicción, tomando en consideración diversas reformas constitucionales producidas en años recientes.

Entre los aspectos más relevantes, se amplió la competencia del TFJFA, al incorporarse la posibilidad de impugnar actos administrativos de carácter general, con excepción de reglamentos; se estableció un capítulo especial enfocado a la regulación de medidas cautelares, incluyendo uno específico a la suspensión del acto impugnado; se incorporaron también mecanismos para hacer efectivas las sentencias, así como diversos aspectos que regulan de manera más concreta la estructura contenida en el Código Fiscal de la Federación, que no por omitir su mención en el presente apartado resultan mínimas, sino que ello implicaría realizar un preámbulo innecesario para la materia que nos ocupa en el desarrollo de nuestro tema.

#### **4.1 La responsabilidad procesal de las partes en el procedimiento contencioso administrativo federal.**

Una de las cuestiones más notorias e importantes de la LFPCA radica en que por primera vez se reconoce la figura de la responsabilidad procesal de las partes. Se establece por un lado la obligación a cargo de la autoridad administrativa el pago de daños y perjuicios a favor del particular, ocasionados por la defensa injustificada de la autoridad demandada; y por otra parte, la condena en costas a favor de ésta, cuando el particular promueva juicio con propósitos dilatorios para el cumplimiento de una obligación.

La responsabilidad de las partes en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regula conforme lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 6 establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.*

*Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.*

*La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:*

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*

*La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.”*

Disposición que comentaremos a continuación.

#### **4.2 Indemnización por daños y perjuicios.**

Con la vigencia de la LFPCA, la autoridad administrativa demandada se encuentra obligada a resarcir el pago de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado al particular, cuando la demandada, al producir su contestación, incurra en falta grave al contestar la demanda.

La obligación de resarcir los daños y perjuicios tiene su origen en la reforma al segundo párrafo del artículo 133 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, mediante el cual se incorpora al orden constitucional mexicano el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa. La adición en comento señala lo siguiente.

#### TÍTULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

##### *Artículo 113...*

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.

En términos generales, atendiendo al contenido de los artículos 2108, 2109 y 2110 del Código Civil Federal, legislación sustantiva aplicable supletoriamente a la LFPCA, por daño se entiende la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, y por perjuicio la privación de cualquier

ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, los cuales se producen como consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Para la procedencia de los perjuicios como prestación accesoria, debe tomarse en cuenta que éstos siguen la suerte de la acción principal invocada, con la ineludible obligación de que el reclamante de esos perjuicios precise en qué consisten éstos, cuáles son y además que justifique la relación entre dichos perjuicios y la obligación que se dejó de cumplir; esto es, que aquellos se ocasionaron precisamente como consecuencia del incumplimiento de la obligación principal reclamada.

La procedencia de la indemnización a favor del particular surte cuando la autoridad cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata, entendiendo por falta grave, cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Cuando la resolución se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*

La ausencia de fundamentación constituye una hipótesis para que el TFJFA considere una resolución administrativa ilegal, y en términos de la fracción I del artículo 6 de la LFPCA, la ausencia de fundamentación por cuanto hace al fondo o a la competencia del funcionario emisor dará lugar a que el particular se pueda ver favorecido con una condena por los daños y perjuicios causados cuando la autoridad demandada haya dictado la resolución impugnada y no se allane al producir su contestación a la demanda, ya que dichos vicios constituyen violaciones formales que trascienden al sentido de la resolución impugnada, en el caso del fondo, porque ante la ausencia de los fundamentos y motivos que dieron

origen a la emisión del acto, el particular ha quedado en estado de indefensión al no encontrarse en posibilidad de conocer los fundamentos de derecho o las circunstancias del caso que tuvo en cuenta la autoridad para emitir el acto, y en cuanto a la competencia, es innegable que ante la existencia de tal vicio, el particular siempre se encontrará indefenso al desconocer los fundamentos y motivaciones por los cuales un ente de la Administración Pública ha determinado ocasionarle un acto de molestia.

Laubadere, citado por el Magistrado Manuel Lucero Espinosa, señala que la incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley. La noción de la competencia es, en efecto, la base de todo el derecho público.<sup>132</sup> Tan es así, que la incompetencia de la autoridad se encuentra señalada por la LFPCA como la primera de las causales de nulidad previstas por el artículo 51 fracción I de la LFPCA, en tanto no es posible que el acto impugnado conserve algún valor jurídico al emanar de un funcionario incompetente.

Dichas violaciones resultan evidentes cuando el particular las hace notar en su demanda, independientemente que la falta de fundamentación en cuanto al fondo o a la competencia resultan violaciones que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede hacer valer oficiosamente, en términos del penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, de manera que resultaría ocioso para la autoridad administrativa formular oposición ante la ausencia de tales requisitos, teniendo por consecuencia una mayor dilación no sólo en la administración de justicia, sino ocasionando mayores daños y perjuicios en contra del particular.

- b) Cuando la resolución impugnada sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, salvo que la jurisprudencia se publique con posterioridad a la contestación de la demanda.

---

132 Ob. Cit. LUCERO, Espinosa Manuel. p. 218.

El texto del artículo 6, cuarto párrafo, fracción II establece la procedencia para condenar al pago de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al particular cuando la autoridad demandada no se allane a las pretensiones del actor porque el acto impugnado haya sido emitido en contravención a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre que ésta haya sido publicada en fecha anterior a la de contestación de demanda, de tal manera que dicho precepto excluye, a efectos de la condena en daños y perjuicios, la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo con el Magistrado Manuel Lucero Espinosa, la jurisprudencia es fuente del derecho dada la obligatoriedad que la misma tiene para los órganos jurisdiccionales, e incluso con base en ella las autoridades administrativas orientan su actuación, en tanto que de no hacerlo el acto que llegaran a emitir sin apego a la jurisprudencia correría el riesgo de ser anulado.

En ese sentido, consideramos que la actual exclusión de la jurisprudencia del TFJFA carece de sustento para efectos de considerar la falta grave de la autoridad administrativa, tomando en cuenta que en nuestro sistema contencioso administrativo federal, además de la facultad otorgada al Poder Judicial Federal para el establecimiento de la jurisprudencia, la LFPCA la establece a favor del TFJFA, de observancia obligatoria para los órganos que lo componen, mientras no se oponga a la emitida por aquél, según lo establece el numeral 79 de la ley en comento.

Así, para considerar que la autoridad administrativa ha realizado una defensa temeraria debemos analizar si el acto impugnado ha sido emitido en contravención a la jurisprudencia vigente del TFJFA, a menos que el criterio seguido en la jurisprudencia del Poder Judicial Federal disponga lo contrario, debiendo prevalecer el criterio del Órgano Supremo.

- c) Se anule cuando la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo que debe entenderse por dicha hipótesis, al señalar que un acto de autoridad dictado en ejercicio de sus facultades discrecionales no corresponde para los fines que le fueron concedidas, cuando la decisión no invoca las circunstancias de hecho que concretamente se refieran al caso y justifiquen la decisión adoptada, cuando tales circunstancias resulten alteradas, o cuando el razonamiento en que esta se apoya sea contrario a las reglas de la lógica<sup>133</sup>, de tal manera que no deben falsearse los hechos, sino que deben apreciarse de acuerdo con su naturaleza; no debe omitirse el estudio de las pruebas allegadas al expediente, ni deben suponerse hechos o pruebas inexistentes, por lo que si la autoridad correspondiente se aparta de estos postulados, al decidir un asunto, no juzga según su conciencia y su prudente arbitrio, sino según su voluntad y su capricho, lo que es ilegal y antijurídico.<sup>134</sup>

En atención a lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 2/97, entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, determinó de manera clara y concreta la manera en que los tribunales deben estimar bajo qué lineamientos el ejercicio de las facultades discrecionales de las autoridades pueden considerarse legales o no, según se desprende del texto de la siguiente jurisprudencia, que establece<sup>135</sup>:

---

133 Tesis aislada consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXIII, Tercera Parte, página 17, Sexta Época.

134 Tesis aislada, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXI, página 2520, Quinta Época.

135 Tesis P.LXII/98, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 56, Novena Época.

#### **“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.**

La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.”

#### **4.3 La condena en costas.**

La condena en costas en el procedimiento contencioso administrativo federal es una figura procesal nunca antes prevista por alguna otra disposición en la materia, que se traduce en que la autoridad que obtuvo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el reconocimiento de la legalidad del acto impugnado, pueda exigir, además, el pago de las costas si se demuestra que el particular controvirtió la misma con el propósito de retardar el cumplimiento de una obligación.

Dicha condena constituye una excepción a la regla general de prohibición de costas contenida en el primer párrafo del artículo 6 de la LFPCA que ha sido reiterada desde en los códigos fiscales de 31 de diciembre de 1981 y de 30 de diciembre de 1966, los cuales contenían las disposiciones procesales aplicables al procedimiento contencioso administrativo federal.

Atendiendo al sistema de imposición de costas que la doctrina denomina como sancionador a la temeridad o mala fe del litigante, el tercer párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que dicha condena procederá cuando el actor controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios; precisando que debe entenderse por “propósitos notoriamente dilatorios”, *cuando al dictarse la sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados, salvo que las cantidades adeudadas se aumenten con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos conforme a la ley.*

En ese sentido, la procedencia de la condena en costas a cargo del particular dependerá de que se actualicen de manera concurrente los siguientes supuestos: a) Que en la sentencia se reconozca la validez del acto impugnado por el actor; b) Que los conceptos de impugnación formulados hayan sido declarados notoriamente improcedentes o infundados; y, c) Que el particular obtenga un beneficio económico con motivo de la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento de las cantidades adeudadas, salvo que el monto de éstas aumenten con motivo de actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos.

Sin embargo, ni en el texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni en la legislación supletoria aplicable a dicha Ley se determina qué debe entenderse por “beneficio económico por la dilación del cobro”, sino por el contrario, se establece únicamente en qué caso **no** existe dicho beneficio, es decir, cuando la resolución impugnada se trata de cantidades que con el transcurso del tiempo se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos.

Atento a lo anterior, llama la atención el carácter sumamente excepcional de la condena en costas, pues si bien únicamente procede a favor de la autoridad demandada, lo cierto es que no cualquier autoridad se puede ver favorecida con dicha condena, ya que dicho precepto limita su procedencia en los casos en que el particular combate una resolución con propósitos notoriamente dilatorios, y se trate del cobro de cantidades que no se incrementen con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, por lo que resulta difícil pensar en la posibilidad de algún caso en que la determinación o el cobro de las cantidades a que tiene derecho la autoridad demandada no incremente con algún factor de actualización y recargos, pues no debe perderse de vista que de acuerdo con el artículo 4 del CFF, los ingresos a que tiene derecho a percibir el Estado constituyen créditos fiscales que indistintamente se actualizan desde el mes en que debió de haberse efectuado el pago y hasta que el mismo se efectúe, regla que se encuentra contenida en el artículo 21 del CFF, por lo que entretanto no ocurra un caso que se adecue a la hipótesis prevista por el artículo 6 de la LFPCA, la condena en costas no puede ser aplicada.

Así las cosas, resulta difícil encontrar alguna controversia de la que conozca el TFJFA de tales características, ya que atendiendo a la competencia genérica que le brinda el artículo 11 de su Ley Orgánica, no se desprende algún tipo de controversias en los cuales se trate del cobro de dinero por parte de la administración pública federal.

#### **4.3.1 Sistema de imposición.**

Nuestro sistema procesal en el ámbito federal, hasta antes de la vigencia de la LFPCA, reconocía la condena en costas con base en los sistemas de temeridad a la mala fe del litigante temerario, y el de compensación basado en el vencimiento recíproco de las partes, contenidos en los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio, y 7 del Código Federal de Procedimientos Civiles, respectivamente, lo que ha se ha señalado con precisión en el capítulo que antecede.

En el caso de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, atendiendo a la naturaleza del tercer párrafo de su artículo 6, las costas del juicio se impondrán como consecuencia de la conducta temeraria del particular cuando éste ha promovido juicio con el propósito de retardar el cumplimiento de una obligación, específicamente de pago de alguna cantidad de dinero que haya sido determinada por la autoridad administrativa, de donde válidamente se obtiene que el sistema de imposición que sigue dicho cuerpo normativo se basa en el castigo a la mala fe del litigante temerario, sistema ya conocido desde los tiempos del derecho romano.

Sostenemos el seguimiento de castigo a la temeridad para la imposición de la referida condena, sin importar que el legislador de la LFPCA se abstuvo de señalar en la exposición de motivos las razones por las que se determinó necesario establecer la condena en costas a favor de las autoridades demandadas aún cuando su novedosa incorporación en la materia procesal administrativa lo requiere plenamente, pues a pesar de que dicha medida se establece para sancionar los juicios promovidos para retardar el cumplimiento de una obligación ya determinada, no obstante la manifiesta falta de fundamento para combatirla, también es cierto que dicha medida puede ser justificable si se toma en cuenta que el índice de litigiosidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa año con año va en aumento, máxime que a raíz de la vigencia de dicha ley se incorporó la posibilidad de impugnar ante dicho Tribunal resoluciones administrativas de carácter general distintos a los reglamentos, ampliando así la competencia de dicho órgano jurisdiccional, por lo que es necesario establecer medidas que impliquen un desaliento a la promoción de juicios para retardar el cumplimiento de obligaciones que ya se encuentran determinadas y reconocidas, sin que al mismo tiempo se restrinja o limite la garantía constitucional de que los particulares se vean en posibilidad de inconformarse de los actos administrativos que consideren lesivos a su esfera jurídica, pues es una verdad que con frecuencia los gobernados recurren a la impugnación de actos administrativos con la única finalidad de retrasar el cumplimiento de sus obligaciones, lo que genera así una distracción para que los funcionarios del Tribunal puedan resolver

controversias que han sido propuestas de buena fe, y un entorpecimiento en las actividades normales de la administración pública ante la defensa injustificada e innecesaria de sus intereses, y que por consecuencia se traduce en un escollo para que el TFJFA se encuentre en posibilidad de impartir una justicia pronta y expedita a que se encuentra obligado en términos del artículo 17 de la CPEUM en detrimento de aquellos que justificadamente requieren de la intervención del órgano jurisdiccional para hacer valer sus derechos.

En el caso de la condena en costas prevista por el tercer párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la mala fe del particular se hace consistir en la obtención de un resultado que de otra manera no pudo haber conseguido, es decir, la obtención de un beneficio económico con el retardamiento del cumplimiento de la obligación que la autoridad administrativa le reclama, no obstante la manifiesta falta de fundamento o de derecho que se ve reflejada a través de la inoperancia u improcedencia de los conceptos de impugnación formulados en contra del acto administrativo.

Sin embargo, dado que la notoria inoperancia o improcedencia de los conceptos de impugnación constituyen tecnicismos que con poca frecuencia se instituyen en el derecho procesal mexicano, salvo en lo relativo a lo contencioso administrativo, nos encontramos ante un primer problema al pretender conocer con exactitud qué es lo que debe entenderse por dichas nociones para efecto de sancionar la mala fe del litigante a través de la condena en costas.

En principio, se puede comprobar que ni la LFPCA, ni el CFPC de aplicación supletoria nos definen qué es lo que debe entenderse por “conceptos de impugnación improcedentes o infundados”, ni mucho menos definen en qué radica, o cómo debe apreciarse esa notoriedad en los mismos, de tal modo que si la fuente primigenia del derecho, es decir, la ley no lo señala, será necesario remitirnos a otras fuentes jurídicas aplicables, tal es el caso de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o del Poder Judicial de la Federación para obtener una definición de lo que debe entenderse por dicho término.

Así, debemos esclarecer jurídicamente cuáles son los elementos que deben reunir los conceptos de impugnación, por lo que nos remitimos a lo contenido en la jurisprudencia I.4o.A. J/33<sup>136</sup>, fijada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala que los conceptos de violación o agravios deben encontrarse vinculados y relacionados con el contexto litigioso que se sometió a la jurisdicción del órgano jurisdiccional. Deben referirse, en primer lugar, a la pretensión, esto es, el concepto que se reclama y, en segundo lugar, a la causa petendi o causa de pedir, que implica el porqué de la pretensión, incluyendo los fundamentos o razones y los hechos de la demanda, así como las pruebas (que son la base del debate). La conexión o relación de estas últimas sólo debe darse con los hechos, que son determinantes y relevantes para efectos de la pretensión, en virtud de ser el único extremo que amerita y exige ser probado para el éxito de la acción deducida, tal como lo establece el CFPC en sus artículos 81 y 86, de tal manera que si el actor no señala la parte de las consideraciones del acto motivo de la controversia, o se limita a realizar meras afirmaciones, bien sean generales e imprecisas o sin sustento o fundamento, es obvio que los agravios son inoperantes y no pueden ser analizados bajo la premisa de que es menester que expresen la causa de pedir.

Así, los conceptos de impugnación improcedentes son aquellos en los que el inconforme no expone razonamientos relativos a demostrar la ilegalidad del acto que combate, sino por el contrario, en ellos plantea manifestaciones completamente ajenas a la materia de la litis, constituyendo meras afirmaciones relativas a circunstancias subjetivas y que no tienen ninguna relación con la controversia, al ser consideraciones impropias al acto impugnado, que el órgano jurisdiccional no se encuentra en posibilidad de remediar, ya que su estudio en nada cambiaría la situación de hecho controvertida.

---

136 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Agosto de 2004, página 1406, Novena Época.

El actual Magistrado Manuel Lucero Espinosa, integrante del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos explica: "...el concepto de impugnación es inoperante cuando no se impugna, en lo absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo objeto del juicio, y el concepto de impugnación es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo; su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta."<sup>137</sup>

No obstante las anteriores definiciones, para la procedencia de la condena en costas a favor de la autoridad, conforme lo exige el tercer párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no es suficiente que los conceptos de impugnación se consideren ineficaces porque resulten improcedentes o infundados, sino que los mismos sean calificados bajo tales vicios con la notoriedad requerida por dicho texto legal, es decir, manifiesta, por lo que ante la falta de criterios aplicables exactamente al caso concreto que permitan conocer con certeza bajo qué casos o en ante qué supuestos debe asumirse que un concepto de impugnación es *notoriamente* improcedente o infundado, la Sala habrá de remitirse al significado gramatical de "*notorio*", debiendo en todo caso fundar y motivar por qué, a su juicio ha considerado notoriamente improcedente o infundado el agravio planteado.

Así, tenemos que por "notorio" se entiende: "aquello que con una simple apreciación, es claro y evidente"<sup>138</sup>, de tal forma que un concepto de impugnación podrá ser notoriamente improcedente o infundado cuando de la simple lectura al mismo se advierta la improcedencia o ineficacia del mismo, de manera indudable y definitiva.

---

137 Op. Cit. LUCERO ESPINOSA, Manuel. p. 101.

138 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Consultable en: <https://www.rae.es>

Sin embargo, en la práctica resulta complejo determinar la referida calificación de los agravios, bajo el convencimiento mayoritario de magistrados y litigantes respecto a lo que en un determinado caso un concepto de impugnación resulta notoriamente improcedente o infundado, pues mientras para una persona puede resultar así, no implica en lo más mínimo que para otros sí lo sea.

Luego, para arribar a la conclusión de que el actor ha formulado conceptos de impugnación notoriamente improcedentes o infundados para efecto de una condena en costas a favor de la autoridad demandada, los magistrados del TFJFA se verán en la obligación de realizar una valoración sumamente delicada: encontrar la línea divisoria entre la simple inoperancia o improcedencia de los conceptos de impugnación, con aquellos que se consideran así de modo calificado, es decir: manifiesto, que si bien puede ser preliminarmente reconocida por el juzgador, puede resultar muy difícil en la práctica al no existir criterios de orientación respecto la “notoriedad” en la falta de fundamento, de tal manera que dicha valoración puede quedar sujeta a la “opinabilidad” de cada juzgador, la cual, en términos de garantías constitucionales, podrá con frecuencia implicar una contravención al principio de legalidad de las resoluciones de las Salas del TFJFA establecido en los artículos 1º, primer párrafo, 50, primer párrafo de la LFPCA y 16 primer párrafo de la CPEUM, máxime que no debe olvidarse que en todo caso, la condena en costas se trata se traduce en una carga de carácter patrimonial que afecta de modo directo e inmediato la esfera jurídica del particular, independientemente de la negación del derecho que generó la presentación de la demanda.

#### **4.3.2 Procedencia de la condena.**

Retomando el texto del tercer y cuarto párrafos del artículo 6 de la LFPCA obtenemos que la procedencia de la condena en costas deberá decretarse mediante la sentencia que ponga fin al procedimiento contencioso administrativo, pero éstas deberán ser reclamadas y cuantificadas a través de la vía incidental, cuestión que se reconoce expresamente en el contenido del último párrafo del artículo 52 de la LFPCA.

En efecto, de acuerdo al tercer párrafo del artículo 6 de la LFPCA, se desprenden tres elementos que nos llevar a concluir que la procedencia de la condena en costas se decretará en la sentencia que se pronuncie en el fondo del juicio: 1) Que en la sentencia se reconozca la validez de la resolución impugnada; 2) Que exista el beneficio económico a favor del particular por la dilación en el cobro de la resolución; y 3) Que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados.

Como hemos sostenido en ideas anteriores, la Sala del TFJFA que conoce del asunto determinará la inoperancia, la improcedencia o la eficacia de los conceptos de impugnación propuestos por el particular actor, ya que éstos constituyen la base del estudio del juicio y su consecuente orientación para la determinación del derecho aplicable a favor de una u otra de las partes, de tal manera que dicho estudio debe ser realizado en la sentencia, la juzgadora también deberá llevar a cabo la conexión entre la inoperancia de dichos conceptos con el resultado obtenido por el actor al haber propuesto la demanda, es decir, que deberá adecuar esa manifiesta falta de derecho con el beneficio económico obtenido por el retraso en el cumplimiento de la obligación que constriñe el acto impugnado.

#### **4.3.4 Reclamación de las costas.**

La reclamación de las costas en el contencioso administrativo debe realizarse a través de la vía incidental. A diferencia de los incidentes de previo y especial pronunciamiento enlistados en el capítulo IV de la LFPCA, o de los incidentes de medidas cautelares previstos en el correlativo III, el incidente de reclamación de costas contemplado en el artículo 6 no prevé una tramitación específica, sino que debe realizarse conforme lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 39 de la LFPCA, que dispone lo siguiente.

**“ARTÍCULO 39.- (...)**

(...)

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.”

Al respecto, consideramos que la redacción del cuarto párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es insuficiente para señalar las bases en las que se desarrollará el incidente de reclamación de costas, por lo que será necesario aplicar supletoriamente lo dispuesto por los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con lo que dispone el artículo 1º de la ley citada en ulterior término.

Lo anterior, porque la LFPCA no establece el plazo en que el acreedor de las costas debe promover el incidente, así como tampoco a partir de qué momento deberá computarse el término para la promoción del incidente. Por lo que respecta a la primera omisión, la encontramos en la fracción II del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece el plazo genérico para las actuaciones que no señalan plazo alguno al siguiente tenor.

“Artículo 297. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes.

- I. Diez días para pruebas, y
- II. Tres días para cualquier otro caso.”

Así, el incidente se deberá promover dentro del plazo de tres días hábiles, lo que resulta congruente con el plazo de tres días con que cuenta la contraparte del incidentista para hacer valer lo que a sus intereses convenga que se contempla en el artículo 39, cuarto párrafo de la LFPCA.

Por cuanto hace al momento en que debe considerarse que comienza a correr el plazo para la promoción del incidente, cabe señalar que si las costas del proceso deben reclamarse a través de vía incidental, estas no son susceptibles de reclamarse si previamente la Sala del conocimiento no ha determinado su procedencia, que como ya señalamos, únicamente puede dictarse al momento de dictar la sentencia del juicio, por lo que para que sea posible la tramitación del incidente, la sentencia que reconoce el derecho a favor de la autoridad demandada de exigir las debe encontrarse firme.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con lo previsto por el artículo 53 de la LFPCA, las sentencias dictadas por el TFJFA causan ejecutoria: a) No admita en su contra recurso o juicio; b) Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y c) Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos. De tal manera que el incidente de reclamación de costas no puede iniciarse hasta en tanto la sentencia que reconoce que se han actualizado las hipótesis de su procedencia no haya quedado firme.

En ese orden de ideas, tomando en cuenta que en el procedimiento contencioso administrativo el cómputo de los términos comienzan a correr a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación, debemos considerar que el correlativo de tres días hábiles para la promoción del incidente deberá considerarse a partir del día siguiente en que surtió sus efectos la notificación de que la sentencia dictada en el juicio causó ejecutoria.

#### **4.3.4 Cuantificación de las costas.**

El cuarto párrafo del artículo 39 de la LFPCA establece que el promovente deberá ofrecer las pruebas, documentos, cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos aplicables, de conformidad con las reglas aplicables en el juicio principal, lo que generará que el Tribunal ordene correr traslado a la contraparte para que manifieste lo que a sus intereses convenga.

Es un principio generalmente aceptado que: el que afirma se encuentra obligado a probar, lo que se encuentra establecido por el artículo 81 del CFPC; y en el incidente de liquidación de costas, la autoridad demandada que promovió el mismo deberá acreditar el monto a que asciende el conjunto de erogaciones realizadas por su parte, para demostrar que la conducta del particular se actualizó en los supuestos de procedencia a la condena de costas, es decir, que incurrió en la hipótesis de temeridad que da lugar a dicha condena.

En ese sentido, cabe recordar que en el procedimiento contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, pudiendo ser valoradas las pruebas para mejor proveer, las que serán exhibidas a requerimiento de la Sala del Tribunal, aun y cuando haya sido cerrada la instrucción y no hayan sido ofrecidas por las partes.

Así, tomando en consideración que la condena en costas versa respecto de los gastos erogados por la administración con el objeto de procurarse una defensa que debió haber sido innecesaria, las pruebas en el incidente respectivo deberán consistir única y exclusivamente respecto de tales erogaciones que se encuentren vinculadas estrechamente con la demostración de la acción temeraria del particular, así como el monto de las erogaciones que sufrió para la demostración de tal hecho, comprendiendo dentro de tales erogaciones, el pago de honorarios de abogados, peritajes, avalúos y cualquier otro gasto realizado con motivo del procedimiento contencioso administrativo, hasta su total conclusión.

Sin embargo, no debe perderse de vista que de acuerdo con el artículo 6 de la LFPCA la condena en costas se impondrá cuando los conceptos de impugnación formulados por el particular resulten notoriamente improcedentes e infundados, consideramos que la correlativa obligación a cargo de la autoridad de demostrarlo, así como el monto de las erogaciones sufridas, no se trata de una conexión hipotética congruente que amerite o justifique la necesidad de que esa notoriedad en la falta de fundamento deba ser demostrada por la autoridad, pues en todo caso, esa notoriedad únicamente corresponde determinar a la Sala, tomando en cuenta que esa especie de notoriedad no requiere necesariamente de prueba alguna, más que de la simple y llana observación del juzgador, cuyo arbitrio desde luego no implica la posibilidad de generar costas, máxime si se toma en consideración que las costas del proceso únicamente pueden versar respecto los gastos erogados con motivo de las diligencias estrictamente necesarias para la demostración del derecho, y en el caso concreto de la LFPCA, respecto la comprobación de la conducta temeraria del particular demandante.

Una vez que el particular haya formulado sus argumentos de defensa y haya ofrecido las probanzas a su favor, o dada su rebeldía para hacerlo, la Sala del TFJFA deberá dictar resolución dentro de los cinco días siguientes, de conformidad con el último párrafo del artículo 360 del CFPC en la que se hará la declaración sobre la procedencia y liquidación de las costas, o la indemnización

por daños y perjuicios ocasionados con la emisión del acto impugnado en el procedimiento contencioso.

Por cuanto hace a la cuantificación de las costas en los términos actuales de la LFPCA, dicha cuestión pudiera parecer sencilla: el texto del artículo 34, cuarto párrafo, establece que las partes aportarán las pruebas respectivas; de tal manera que serán dichas pruebas lo que determinará el monto de las mismas. Sin embargo, tampoco debe olvidarse que el hecho de que la autoridad presente pruebas respecto de las erogaciones realizadas con motivo del juicio, de ninguna manera supone que el monto contenido en éstas deba ser exigido al particular a modo de condena en costas, ya que las costas, únicamente pueden consistir en los gastos realizados por la parte que las eroga, para demostrar de manera concreta y objetiva el derecho a su favor, de tal manera que será necesario que el juzgador, de conformidad con el artículo 7, fracción IV del CFPC lleve a cabo una apreciación por demás detallada de las cantidades a pagar por concepto de costas, para evitar incurrir en detrimento de cualquiera de las partes, ya sea que en realidad al particular le corresponda pagar menos de lo que las constancias así lo ilustren, o que éste se vea beneficiado con una reducción al monto de lo que debería pagar.

Así, nuevamente nos encontramos ante la necesidad de que el juzgador emita la cuantificación de las costas con base en su facultad de arbitrio, lo que si bien es una facultad plenamente reconocida y válida, desde luego implicará el riesgo constante de que el monto de las costas a pagar pueda apartarse de ser emitida conforme a derecho, que podrá traducirse específicamente en una condena ruinoso en perjuicio del particular, o en un beneficio obtenido en perjuicio de la autoridad demandada.

Observando supletoriamente el contenido del cuarto párrafo del artículo 7 del CFPC, atrae nuestra atención el señalamiento de que el juzgador deberá realizar la cuantificación de las costas del proceso con sujeción al arbitrio judicial, y atendiendo a las disposiciones arancelarias, ya que lo cierto es que desde la vigencia de la LFPCA, si bien se incorpora la figura de la condena en costas, es verdad que no existen disposiciones arancelarias aplicables que permitan al TFJFA tener una referencia concreta y precisa respecto de la manera en que podrá llevar a cabo la tasación en los procedimientos contenciosos administrativos, ni disposiciones que puedan ser aplicadas supletoriamente.

Desde luego que de existir alguna disposición aplicable a la tasación de las costas, permitiría al juzgador tener una referencia de primera mano, a fin de evitar en cuanto sea posible incurrir en consecuencias de ilegalidad derivadas de una eventual cuantificación desproporcionada de la condena.

Un ejemplo de ello lo observamos en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que establece como regla general, al igual que la LFPCA, que las partes deben aportar los elementos necesarios para efectuar la liquidación de costas, pero a diferencia de ésta última ley, la legislación local prevé como alternativa la facultad a favor del juzgador para realizar la determinación, con base en las constancias que se desprendan del expediente.

De manera concreta, la LOTSJDF establece determinados porcentajes que se aplicarán con base en la cuantía del asunto, van desde el 6 al 10 por ciento en primera instancia, mismos que pueden incrementarse en un 2 por ciento adicional cuando la controversia deba resolverse en segunda instancia, por lo que la cuantificación del monto de las costas, si bien se realizará bajo el criterio del juzgador, que como hemos advertido, por sí mismo puede no aceptarse por la generalidad de individuos, se encontrará orientado por las disposiciones contenidas en la norma, evitando así colocar a cualquiera de las partes en estado grave de incertidumbre jurídica.

Para los casos en que la cuantificación de costas recaiga dentro de un juicio cuya cuantía sea indeterminada, la LOTSJDF establece que el monto de las mismas se realizará conforme equivalencias en salarios mínimos vigente en el Distrito Federal, por cada acto o diligencia que tuvo que realizar la parte que tuvo que valerse de la interposición de un juicio, o de procurarse una defensa para exigir su derecho. Así tenemos que dicha ley establece concretamente que por el estudio del negocio para plantear la demanda, corresponde un monto equivalente a 100 días de salario mínimo, o para el caso del demandado, se prevé el equivalente a 60 días.

Como puede verse, la LOTSJDF prevé tres supuestos distintos para la cuantificación de costas en los juicios de su competencia, partiendo de la regla genérica que consiste en que cada una de las partes aportará sus pruebas e las que se desprenda la cuantificación, o en su defecto, como facultad del juzgador para determinarlas, con base en porcentajes dependiendo de la cuantía del asunto, pero además, en defecto de que cualquiera de dichos métodos pueda aplicarse a un caso de cuantía indeterminada, conforme aranceles que se encuentran cuantificados por cada acto o diligencia dentro del juicio.

Desafortunadamente, en el procedimiento contencioso administrativo no ocurre así, ya que la LFPCA no contiene un métodos de tasación de costas siquiera medianamente concretos que permitan determinar con precisión el monto de las mismas, así como tampoco se encuentra previsto por el CFPC, independientemente que no existe alguna disposición arancelaria aplicable en materia federal.

#### **4.3.5 Ejecución de la condena en costas.**

Por cuanto hace a la exigibilidad de la sentencia interlocutoria que resulta del incidente de reclamación de costas, debemos atender al problema que surge de pretender determinar cuál es el plazo y modo de cumplirla.

El procedimiento contencioso administrativo por regla general es de carácter uniinstancial, es decir, el procedimiento culmina de manera definitiva una vez dictada la sentencia, sin embargo, excepcionalmente opera a favor de las autoridades administrativas el recurso de revisión, regulado por los artículos 63 y 64 de la LFPCA. No obstante, no debe perderse de vista que las sentencias del TFJFA son susceptibles de ser impugnadas a través del juicio de amparo según lo establece el numeral 158 de la Ley de Amparo, y hasta en tanto no se resuelva en definitiva dicha instancia, la sentencia que ponga fin al procedimiento contencioso administrativo no puede considerarse firme.

Como ya señalamos, la procedencia de la condena en costas en el contencioso administrativo es determinada a través de la sentencia que ponga fin a dicho juicio, pero su tasación se producirá a través del incidente de reclamación de costas, por lo que la exigibilidad de las costas se producirá una vez que la sentencia interlocutoria que así las determine se encuentre firme, lo que no se producirá hasta en tanto haya transcurrido el plazo de 15 días para que el particular, de considerarse afectado por la cuantificación, formule impugnación a través del juicio de amparo, o bien, cuando éste haya sido promovido, la resolución que corresponda no se haya pronunciado.

Respecto la manera en que deberá cumplirse la condena en costas, la LFPCA no establece expresamente dicha situación, teniendo como única referencia legal el contenido del capítulo IX de dicha ley, del que se obtienen las disposiciones que regulan el cumplimiento de las sentencias en el contencioso administrativo, los plazos y modos para hacerlo, atendiendo al contenido de los artículos 57 y 58 de la referida Ley, que establecen lo siguiente:

El artículo 57 establece:

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

Por su parte, el numeral 58, dispone:

“A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno 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. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

(...)

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

(...)

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

(...)”

Sin embargo, no debe perderse de vista que tales disposiciones se refieren a las cargas a que se encuentra sujeta la autoridad administrativa cuando sus actos son declarados nulos, pero de ninguna manera se advierte alguna previsión relativa a cuando las sentencias de condena recaen sobre el particular a favor de aquella, como lo sería una imposición en costas del proceso, más aún respecto de los medios de apremio y la forma de ejecutarlos en caso de que no lo hiciera de manera voluntaria.

Las sentencias son de carácter imperativo para las partes y a ella deben someterse, ya que de no ser así carecería de objeto y de razón de ser, cuestionándose la jurisdicción misma de la ejecución que consistirá en la realización de la prestación decidida en la sentencia, por lo que la ausencia de normas aplicables al cumplimiento de la condena en costas supone considerar como riesgo evidente la ineficacia de la misma, lo que no debe admitirse si tomamos en consideración que la norma jurídica tiene su razón de ser en su eficaz cumplimiento, y desde luego, evitar la conclusión de que se trata de una disposición inútil por inexigible, pues si bien se trata de una figura novedosa y que resalta a todas luces en nuestro sistema contencioso administrativo, es necesario establecer los mecanismos mediante los cuales la Sala juzgadora se encuentre en posibilidad de hacer exigible la condena en costas de manera clara y precisa, sin necesidad de remitirse a la equivalencia de normas que regulan las sentencias dictadas en contra de las autoridades administrativas, y que además la faculden para exigir el cumplimiento de la misma, en congruencia con las disposiciones de reciente vigencia que establece el cumplimiento de sentencias en la LFPCA, a fin de satisfacer el principio constitucional de tutela judicial efectiva contenida en el artículo 17 de la CPEUM, que no supone algo más que la efectividad de la justicia.

#### **4.4 Derecho Comparado: La condena en costas en el contencioso administrativo en la legislación española.**

La legislación española equiparable a la que regula el procedimiento contencioso administrativo mexicano, es la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, también conocida como “Ley 29/1998 de 13 de julio”.

A diferencia de México, donde el procedimiento contencioso administrativo se ventila de manera exclusiva ante órganos colegiados, como la Sala Superior –ya sea en Pleno o en Secciones, y Salas Regionales-, en España existen juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo (Juzgados de lo Contencioso-administrativo; Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo; Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; de la Audiencia Nacional; así como del Tribunal Supremo, y conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo.

Tan sólo para nombrar algunos de los principales actos que son del conocimiento de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo, se encuentran:

- a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de los particulares ante el ejercicio de las facultades y determinación de indemnizaciones por parte de las autoridades administrativas;
- b) Las cuestiones relativas a contratos administrativos sujetos a la legislación de contratación de las administraciones públicas;
- c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas;

d) Los actos administrativos realizados por concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos;

e) La responsabilidad patrimonial de la administración pública, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive;

f) En casos específicos, sobre determinaciones adoptadas por los órganos competentes del Congreso, ya sea por la Sección de Diputados, o del Senado; del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas, de las Comunidades Autónomas e inclusive algunos actos de la administración electoral.

La legitimación procesal para intervenir en las controversias del orden de lo contencioso-administrativo recae a favor de: las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que en casos determinados resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos; los órganos de la administración pública, para impugnar los actos y disposiciones de la administración de las Comunidades Autónomas y de los organismos públicos vinculados a éstas; las Comunidades Autónomas para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía; las entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía; el Ministerio Fiscal; así como cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes.

Las pretensiones que pueden ser reclamables en el contencioso-administrativo pueden consistir en:

a) La declaración de que el acto impugnado no fue conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones; y

b) El reconocimiento de una situación jurídica individualizada y, de ser necesario, la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Por cuanto hace a las costas, la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo contiene un capítulo específico que establece los lineamientos que rigen dicho tópico en las controversias contencioso administrativas, remitiendo a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil en lo que toca a su regulación procesal y tasación.

En el procedimiento contencioso administrativo español prevalece como criterio de imposición de costas el castigo a la mala fe o temeridad de quien inicie su acción o se defienda de ella sin causa justa, o cuando se desestime totalmente el contenido de la demanda, salvo que existan circunstancias que no ameriten la imposición de costas.

La condena en costas en el contencioso administrativo español puede recaer tanto en el actor como en el demandado, siendo particular en calidad del primero, o administración pública en ambos supuestos, distinguiendo que en el caso que la administración sea acreedora a las costas, podrá hacer valer medios de apremio en contra del particular deudor, en defecto de pago voluntario.

No obstante, el Ministerio Fiscal de España -equiparable al Ministerio Público en México- se encuentra expresamente excluido de ser condenado en costas en los juicios en que intervenga como actor o como demandado, dado que la finalidad que persigue, invariablemente es de interés de la colectividad.

A diferencia del Derecho Mexicano, el sistema español cuenta con el Servicio Jurídico del Estado, que es el órgano de la administración pública que brinda asesoría, representación y defensa en juicio del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de los Órganos Constitucionales, de tal manera que la representación de las autoridades gubernamentales se lleva a cabo de manera directa por los denominados “Abogados de Estado”.

La actuación de los Abogados de Estado se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, así como en las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las Comunidades Autónomas e intervienen en todos los litigios en que forma parte la administración pública, con excepción de los asuntos inherentes al Ministerio de Defensa y de los Organismos autónomos adscritos al mismo, así como tampoco intervienen en los conflictos en que se encuentra involucrada la Administración de la Seguridad Social, cuya defensa de sus intereses recae en los miembros del Cuerpo Jurídico Militar y del Cuerpo de Letrados de la Administración de la Seguridad Social, respectivamente.

En los términos establecidos reglamentariamente, los Abogados del Estado pueden asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades y funcionarios del Estado, en cualquier etapa en que se encuentre el juicio, y por el hecho de su nombramiento y toma de posesión, quedan habilitados para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de su cargo.

En cuanto a las costas en el contencioso administrativo, la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e instituciones públicas, establece que la tasación de costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra del Estado se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales –LEC-, de tal modo que cuando la determinación de las costas haya quedado firme, el monto obtenido se aplicará al presupuesto de ingresos del Estado, y se ejecutará conforme el destino establecido presupuestariamente.

En caso de pérdida del litigio, las autoridades abonarán el monto de las costas que se hubiesen condenado a favor del acreedor, con cargo al presupuesto del órgano del Estado que se trate.

Tomando en cuenta que la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil para efectos de la tramitación y tasación de las costas, cabe precisar que ésta disposición distingue entre los gastos y costas del proceso: por gastos se entienden aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso, y costas la parte de aquéllos que se refieran al pago de los siguientes conceptos:

1. Honorarios de la defensa y de la representación técnica.
2. Inserción de anuncios o edictos que de forma obligada deban publicarse en el curso del proceso.
3. Depósitos necesarios para la presentación de recursos.
4. Derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso.
5. Copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos.
6. Derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso.

Sin apartarse de los principios que rigen las costas procesales, la Ley de Enjuiciamiento Civil excluye en la tasación de costas los derechos correspondientes a escritos y actuaciones que sean inútiles, superfluas o no autorizadas por la ley, ni las erogaciones que se refieran a honorarios que no se hayan devengado en el pleito, así como tampoco quedarán comprendidas en la tasación las costas de actuaciones o incidentes en que hubiese sido condenada expresamente la parte favorecida por el pronunciamiento sobre costas en el asunto principal.

En cuanto a su tramitación, la tasación de costas se realizará a instancia de parte, ya sea durante el proceso conforme las erogaciones se vayan realizando, o bien al final del mismo, una vez dictada la sentencia. En todo caso, la parte que pida la tasación presentará junto con la solicitud los justificantes de haber satisfecho las cantidades cuyo reembolso reclama; en el caso de derechos que deban erogarse por los servicios de funcionarios, procuradores y profesionales, la tasación se determinará acorde las disposiciones arancelarias que les correspondan; en el caso de abogados, peritos y demás profesionales y funcionarios que no estén sujetos a arancel fijarán sus honorarios de acuerdo con las normas reguladoras de su estatuto profesional.

La tasación de costas se practicará por el Secretario del Tribunal que hubiera conocido del proceso, sujetándose a las disposiciones aplicables en la Ley de Enjuiciamiento Civil, teniendo la facultad de reducir el importe de los honorarios de los abogados y demás profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, cuando los reclamados excedan de los límites permitidos, según la cuantía y naturaleza del asunto, o cuando no se hubiese declarado la temeridad del litigante condenado al pago de costas.

Una vez que el Secretario Judicial ha determinado los conceptos y el monto de las costas, se dará traslado de ella a las partes por plazo común de diez días, dentro del cual se encontrarán en posibilidad de conformarse o impugnar la tasación, ya sea esto último porque se han incluido partidas, derechos o gastos indebidos, o bien, porque el importe de los honorarios de los abogados, peritos o profesionales resulta excesivo. Del mismo modo, la parte acreedora de la condena en costas podrá impugnar la tasación por cuanto no se hubiesen incluido gastos debidamente justificados y reclamados, o porque no fueron incluidos la totalidad de los honorarios de su abogado, o de perito, profesional o funcionario que hubiese actuado en el proceso a su instancia.

## **V. PROPUESTA. “REFORMA A LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN LA CONDENA EN COSTAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**

Hemos ya señalado que uno de los aspectos más novedosos en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se da a partir de la inclusión de la condena en costas en los procedimientos contenciosos administrativos que se tramitan ante el TFJFA, institución que hasta antes de la vigencia de dicha Ley únicamente podía existir en las materias civil y mercantil en materia federal.

Al respecto, no se puede pasar por alto el hecho de que con la incorporación de esta novedosa institución en materia contencioso-administrativa supone ya una acercamiento a consagrar el principio de eficacia del proceso, al desprenderse la posibilidad de establecer una regulación de la condena en costas que se generen en los juicios que se suscitan entre los particulares y la administración pública federal, y por lo tanto, hacer posible la restitución de las erogaciones que fueron necesarias para hacer posible la exigencia de un derecho subjetivo, permitiendo satisfacer de mejor manera el principio de impartición de justicia que se encuentra consagrado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que la materia contenciosa administrativa no debe encontrarse excluida.

En efecto, el hecho de que las autoridades demandadas obtengan a su favor el reembolso de los gastos erogados con motivo de la defensa de actos que fueron combatidos por los particulares para retrasar el cumplimiento de una obligación previamente establecida, no obstante la manifiesta falta de fundamento para ello, supone sin lugar a dudas el establecimiento de una medida que tiene por objeto sancionar la mala fe procesal de los particulares ante la administración pública

federal. Sin embargo, hemos ya demostrado que las actuales disposiciones que prevén dicha condena, sin importar si éstas son embrionarias o no, resultan ineficaces para que pueda ser aplicada eficazmente en contra del particular cuando se condujo con propósitos dilatorios para el cumplimiento de una obligación.

Por lo tanto, obedece en nuestro tema del presente trabajo expresar la necesidad de reformar las disposiciones aplicables a la condena en costas que se encuentran contempladas actualmente, a efecto de establecer mejorías en determinados aspectos relativos a su procedencia, su determinación, su cuantificación y su ejecución, a efecto de brindar una propuesta para satisfacer de mejor manera el principio de impartición de justicia contenido en el artículo 17 de la CPEUM en los juicios suscitados entre los particulares y la administración pública federal.

Por lo tanto, sugerimos la reforma en comento, basada en la siguiente redacción, la cual habremos de explicar en seguida:

*“ARTÍCULO 6o.- Habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando el particular controvierta resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados. Se entenderá que existen propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, el particular obtiene como consecuencia el aplazamiento del cobro, ejecución o cumplimiento de una obligación previamente determinada.*

*Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por conceptos de impugnación notoriamente improcedentes cuando el demandante*

*no expone razonamientos relativos a demostrar la ilegalidad del acto que combate, sino que a través de ellos se desprenden sin lugar a dudas manifestaciones completamente ajenas al contenido del acto impugnado, y se entenderá por conceptos de impugnación notoriamente infundados cuando el actor, si bien impugna los motivos y fundamentos del acto, claramente no los supera en virtud de que el argumento formulado se apoya en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables, resulta notoriamente incorrecta.*

*Habrá lugar a condena en costas a favor del particular demandante, únicamente respecto de actos y diligencias estrictamente necesarias para la solución del juicio y éste obtenga a su favor la declaración de ilegalidad del acto impugnado, excluyendo todos aquellos gastos relativos a actuaciones y medios de defensa superfluos.*

*La condenación en costas o la indemnización a que se refiere el presente artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo mediante el que se declare que la sentencia del juicio ha causado ejecutoria.*

*El incidente a que se refiere el párrafo anterior se substanciará corriendo traslado de la promoción a la contraparte por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e*

*interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.*

*Una vez agotado el plazo señalado en el párrafo que precede, el magistrado instructor que conoció del incidente, con apoyo del Secretario realizará la cuantificación del monto de las costas, según se desprenda de las pruebas aportadas, o en su defecto, de las disposiciones arancelarias que resulten aplicables, y lo turnará a la Sala para que resuelva en un plazo máximo de 5 días, contado a partir de que ésta recibió las constancias respectivas.*

*La cantidad que se imponga en contra del particular por condena en costas se considerará crédito fiscal a favor de la Federación, y su cumplimiento se realizará en los plazos y modalidades que el Código Fiscal de la Federación establezca para tal efecto.*

*Tratándose de costas a favor del particular, la autoridad demandada deberá realizar el pago conforme los plazos y previsiones que establece al Capítulo IX de la presente Ley.*

La propuesta referida obedece y se justifica con base en las consideraciones que se detallan a continuación.

## **5.1 Aspectos de procedencia.**

### **5.1.1 Bilateralidad de la condena en costas.**

Como ya señalamos en el capítulo previo, la condena en costas en el procedimiento contencioso administrativo federal en la actualidad se presenta sumamente excepcional, bajo tres aspectos: 1) Constituye la excepción a la regla general de prohibición de costas procesales en los juicios que se ventilan ante el

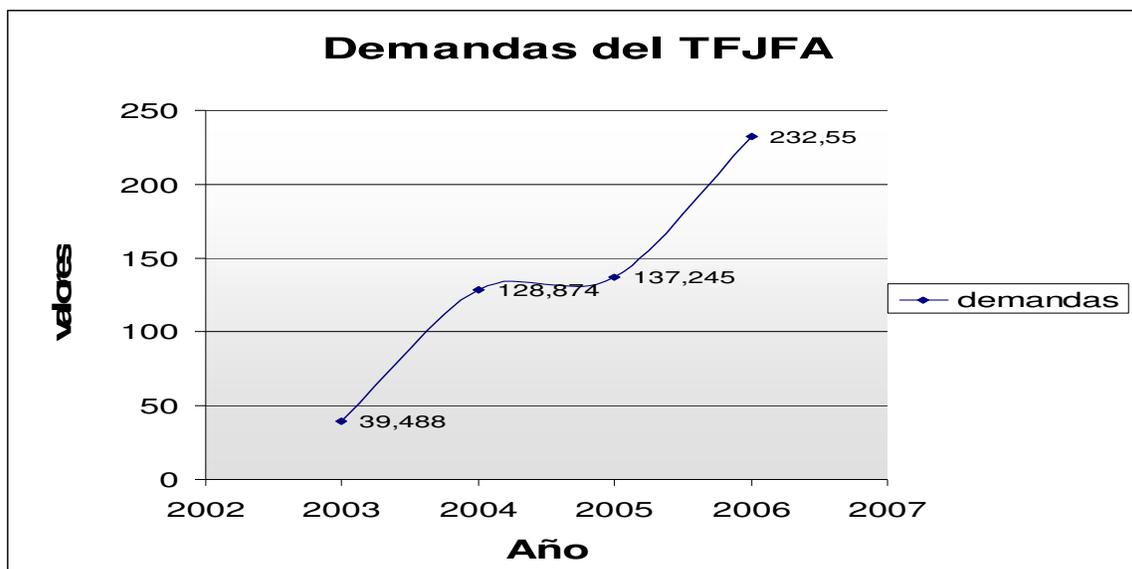
TFJFA; 2) Únicamente procede a favor de las autoridades administrativas en su carácter de demandadas; y 3) No todas las autoridades administrativas demandadas pueden ser favorecidas con la condena en costas, ya que únicamente puede ser aplicable bajo supuestos sumamente reducidos, es decir, cuando la materia de el proceso se constituye en alguna obligación de carácter económico.

Ignoramos con certeza las razones por las cuales el legislador de la LFPCA estableció la condena en costas bajo las hipótesis señaladas, pues la exposición de motivos no refiere cuestión que justifique. Sin embargo, es claro que con dicha condena se pretende sancionar la temeridad del particular que promueve no sólo bajo una apreciación equivocada de su derecho, sino que éste haya promovido juicio contencioso no obstante una manifiesta falta de fundamento que se ve reflejada a través de la notoria improcedencia e inoperancia de sus argumentos con los que sustenta su acción.

Lo anterior desde luego no constituye un desacierto, pues si tomamos en cuenta que históricamente el sistema de imposición de costas basado en el castigo a la mala fe del litigante temerario fue adoptado con los propósitos de sancionar la conducta antijurídica de quien promueve con el simple ánimo de molestar, además de que supone un instrumento que puede desalentar la excesiva promoción de juicios, es verdad que tanto una como otra razón resultan compatibles con la realidad actual de nuestro sistema contencioso administrativo.

En efecto, por una parte, es una verdad que en la práctica, los particulares recurren a especialistas en la materia procesal administrativa para hacer frente, o mejor dicho, para hacer menos latente la ejecución forzosa de sus obligaciones de carácter económico o de naturaleza que implique la obligación de hacer determinada conducta; y por otro lado, es también una realidad el drástico incremento en la cantidad de demandas que ingresan al TFJFA en los años recientes, y más aún con la ampliada competencia de dicho Tribunal a raíz de la

vigencia de la LFPCA., pues de acuerdo con los recientes informes que ha rendido el Magistrado Presidente del TFJFA<sup>139</sup>, durante el año 2003, ese Tribunal recibió un total de 89,386 demandas; en 2004: 128,874; en 2005: 137,245 y en 2006: 232,555, lo que demuestra un incesante crecimiento en el número de demandas que debe conocer y resolver el tribunal administrativo en comento, tal y como se refleja con la siguiente gráfica:



El alto índice de litigiosidad desde luego requiere de una solución perfilada que involucre distintos aspectos, como pueden ser: la creación de un mayor número de Salas Regionales; incorporación de personal profesional y administrativo; adquisición de instrumentos y bienes que permitan con mayor agilidad el desahogo de la carga de trabajo; así como también de una serie de normas y dispositivos legales que desalienten la promoción de juicios.

Sin embargo, consideramos que de un modo de vista concreto, las disposiciones que actualmente regulan la condena en costas no reflejan por lo menos la voluntad de concretar uno de esos aspectos, pues como ya señalamos, dicha condena únicamente pudiera ser aplicable a un mínimo de casos en los que la

<sup>139</sup> Informes del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

materia del juicio se encuentra constituida por cantidades de dinero que no se actualicen con alguna tasa de interés o de recargos; por lo que es necesario buscar alternativas serias y congruentes con la modernidad actual del sistema contencioso administrativo federal, que tengan por resultado un desaliento la promoción excesiva de procedimientos contenciosos, que desde luego no se traduce a través de un sistema de imposición de costas como el que rige actualmente en la LFPCA.

En todo caso, consideramos la necesidad de integrar la figura de la condena en a favor de la autoridad administrativa demandada a todos aquellos casos en los que se desprenda que el particular promovió juicio no obstante su manifiesta improcedencia, y que tienen como única finalidad el retraso en el cumplimiento de una obligación, cualquiera que sea su naturaleza, lo que concuerda con la amplia competencia del TFJFA supone una universalidad de actos administrativos son del conocimiento de éste.

Por otra parte, en cuanto a la posición actual del particular respecto la condena en costas, cabe recordar que éste no tiene derecho a ellas, según lo expuesto en el artículo 6º de la LFPCA, haciéndole nugatorio el derecho de aquél a que se le puedan rembolsar las cantidades que erogó con motivo del juicio para defenderse ante el acto administrativo cuya nulidad reclama, resultando desde entonces una situación desfavorable, tanto en el aspecto económico como en el campo del derecho, pues en caso de que el particular se viera triunfador del juicio significa que el acto administrativo no fue emitido atendiendo a las normas aplicables, haciéndole nugatoria la aplicación efectiva de la justicia a su favor, por lo que la actual unilateralidad para la procedencia de la condena en costas no armoniza con el principio de impartición de justicia contemplado en el artículo 17 de la CPEUM.

¿Cómo puede justificarse el privilegio o exención que actualmente existe en la LFPCA para la condena en costas en contra de la autoridad? Como ya señalamos, el legislador de origen de dicha Ley no lo señala, sin embargo, existe una fuerte y conocida tendencia que se deriva de la idea de que la administración pública no

incurre en actitud dolosa o temeraria cuando litiga en contra del particular, en virtud de que la defensa de los actos que son sometidos bajo el conocimiento del tribunal no lo realiza bajo la intención de defender un interés personal, sino para salvaguardar el de la colectividad que se representa con la eficacia de los actos emanados de aquélla.

Esto último no se encuentra a discusión, pues nos queda claro que la autoridad se haya investida de la presunción de buena fe, es decir, de que sus actos son emitidos bajo el seguimiento del interés público, y bajo la presunción de que sus actos fueron emitidos atendiendo a las disposiciones legales aplicables, pero también es cierto que ambos se encuentran equiparados por el hecho de que uno y otro tienen una vida en común dentro del campo jurídico, donde existe perfecta igualdad cuando la legalidad del acto se encuentra sujeto a discusión, ya que cuando la administración interviene en un pleito como autoridad es cierto que goza de presunción de buena fe atendida su razón de ser, pero ello no puede justificar la exención del pago de costas, puesto que el ejercicio de la facultad de imperio es muy distinta a la de defenderse.

En efecto, no debe perderse de vista que el derecho del particular a pedir la anulación de actos administrativos contrarios a su interés es una cuestión derivada de la tutela del artículo 17 de la CPEUM, es claro que esta disposición exige que la justicia deba ser impartida de manera completa, lo que implica la necesidad de que le sea reconocido su derecho sin disminución del patrimonio porque, de otro modo, resultaría incompleta la impartición de la justicia, ya que si el particular obtuvo el reconocimiento de la ilegalidad del acto administrativo imputado en su contra, esto no es otra cuestión que el reconocimiento de su derecho, pero tampoco debe olvidarse que para lograrlo sufrió una disminución patrimonial, y por lo tanto no le fue impartida justicia de manera completa, de tal manera que para que dicho principio se considere logrado, es indispensable acompañar aquella anulación con la imposición de las costas, a efecto de considerar eficazmente la restitución del derecho vulnerado.

Más aún, si el acto administrativo se anula, es prueba de que ningún motivo de interés público lo fundaba, o de que al menos la procuración del interés público no se justifica para perjudicar el interés particular; inclusive cuando el acto se anula por adolecer de algún vicio en su forma, pues de cualquier manera, fue necesario defenderse de aquél generando una disminución patrimonial del particular.

El particular podrá obtener a su favor o no una sentencia favorable mediante la instauración del procedimiento contencioso administrativo, pero concederlo sin derecho a costas es en esencia contradictorio al principio de impartición de justicia, y poco importa para ello que el interés del Estado sea un interés patrimonial y valuable justificado bajo la idea de perseguir el interés público, ya que la razón de ser de la condena en costas está únicamente en la relación existente entre el reconocimiento de un interés o de un derecho y los gastos necesarios para este reconocimiento, por lo que la parte que hizo indispensable la contienda, debe ser también obligada a la restitución de las costas.

### **5.1.2 Sistema de imposición de costas.**

Por lo anterior, independientemente de que la condena en costas pueda ser aplicada a favor de la autoridad administrativa en un mayor número de supuestos que resulte acorde a la amplia competencia con que cuenta el TFJFA, proponemos la necesidad de que también el particular pueda ser favorecido con la misma, teniendo por consecuencia que cualquiera de las dos partes se vea resarcida en los gastos que tuvo que realizar para que le fuese reconocido su derecho a través de la promoción del juicio contencioso administrativo, o bien, para defenderlo a través de éste, según el caso.

Consideramos la viabilidad de nuestra propuesta al encontrarse plenamente justificada en las razones antes señaladas, pues la condena en costas está regulada por principios propios, y acudiendo a tales principios es compatible incluso con los criterios que tienden a restringir su aplicación en contra de la administración pública, además de que no debe perderse de vista que el contencioso administrativo constituye un verdadero juicio de carácter autónomo, en el que subsisten los principios generales del proceso y demás fuentes del derecho, a efecto de reconocerlo como el medio lícito por el cual los gobernados pueden acceder a una verdadera impartición de justicia, ya que de concebirlo de otra manera, se estaría ante un procedimiento que no se regiría por los principios de la teoría general del proceso, lo que lo convertiría en cualquier otro tipo de procedimiento no jurisdiccional, propio de los recursos en sede administrativa.

Para perfilar nuestra propuesta, atendiendo a la naturaleza del procedimiento contencioso administrativo federal, consideramos incorporar un sistema de imposición de costas de carácter mixto, basado por una parte en el castigo a la mala fe del particular temerario cuando éste promueva juicio con propósitos dilatorios para el cumplimiento de una obligación, no obstante la manifiesta falta de fundamento; y por otro, en el vencimiento puro y simple del particular sobre la administración pública federal.

En el primero de los aspectos, justificamos que el sistema de imposición de costas a favor de la autoridad debe atender a la temeridad con que se conduzca el particular respecto de su acción, tomando en cuenta que ésta falta de probidad se reflejada a través de la manifiesta falta del derecho invocado para sustentar su acción a través de los conceptos de impugnación, así como de la promoción de recursos e incidentes que tienen por objeto la prolongación del procedimiento, y en consecuencia el incumplimiento de la obligación que trae aparejada el acto impugnado, por lo que tal conducta debe ser sancionada con una condena en costas respecto de las erogaciones que hubiesen sido realizadas por la autoridad para demostrar dicha contumacia.

Sin embargo, cabe hacer patente que nuestra propuesta de condenar en costas al particular temerario debe actualizarse únicamente cuando la mala fe de éste resulte manifiesta, pues en gran parte de los casos los particulares promueven juicio en contra de los actos administrativos, bajo la sana consideración de tener la razón de buena fe, y no obstante no logra desvirtuar la legalidad de éste, pues en todo caso, la impugnación que formularon la hicieron bajo el ejercicio de su garantía de acceso a la justicia contenida en el artículo 17 de la CPEUM, que no necesariamente los obliga a tener la razón; de tal manera que al proceder de buena fe resultaría injusto que además los condenaran en costas.

Hemos ya advertido la complejidad práctica que puede acarrear pretender sancionar la conducta del litigante temerario, tomando únicamente como base el arbitrio del juzgador, cuando éste no cuenta con los elementos mínimos que la ley le brinde para encuadrar la inconducta con el resultado del juicio, tal y como ocurre en la actualidad con los parámetros que nos brinda la LFPCA, mediante las cuales las Salas del TFJFA se verán en la necesidad de valorar la temeridad bajo un estudio sumamente delicado: encontrando la línea divisoria entre la simple inoperancia o improcedencia de los conceptos de impugnación, con aquellos que se consideran así de modo calificado, es decir, manifiesto, ya que en la actualidad no existen criterios de orientación respecto la “notoriedad” en la falta de fundamento, a pesar de su significado gramatical, por lo que la eficacia de dicha valoración podrá variar entre el criterio de una persona a otra, generando así la posibilidad frecuente de denuncias por contravención al principio de legalidad que deben contener las resoluciones del TFJFA, contenida en los artículos 1º, primer párrafo, 50, primer párrafo de la LFPCA y 16 primer párrafo de la CPEUM, máxime que la condena en costas se trata de una carga patrimonial que afecta de modo directo e inmediato la esfera jurídica del particular.

Atento a lo anterior, consideramos que la temeridad debe considerarse en todo tipo de juicios que son del conocimiento del TFJFA, cuando el particular obtuvo como resultado del juicio un retraso en el cumplimiento de la obligación que se le reclama, haciendo valer conceptos de impugnación en los que no expuso razonamientos alguno tendiente a demostrar la ilegalidad del acto que combate, sino que a través de ellos se desprenden manifestaciones completamente ajenas al contenido del acto impugnado o a la litis en sí, de manera evidente e indiscutible, lo que se actualizará bajo la apreciación de la Sala del conocimiento del juicio a través de una motivación que resulte de dicha hipótesis en relación con la conducta que se considera contraria al principio de probidad del proceso.

Así, con el propósito de evitar violaciones a las garantías de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley contenidas en el artículo 16 de la Carta Magna, proponemos la incorporación de disposiciones que permitan referir u orientar bajo qué supuestos debe considerarse que los conceptos de impugnación formulados por el particular resultan notoriamente improcedentes o infundados, a efecto de que los magistrados del TFJFA tengan a su alcance las hipótesis por las que deberán castigarse la mala fe del litigante temerario, independientemente de la aplicación del arbitrio judicial, que en todo caso será necesario para motivar la hipótesis legal prevista en la ley.

De tal forma que, adecuada la hipótesis legal que procuramos, el particular se vea obligado a reembolsar a favor de la autoridad administrativa las cantidades de dinero que ésta tuvo que erogar en específico para hacer frente a las imputaciones que se realizaron en su contra, lo que se puede hacer consistir, tan sólo citando algunos ejemplos, en peritajes, avalúos, viáticos necesarios para la tramitación y desarrollo del juicio, entre otros, ya que independientemente de que la autoridad goza de un presupuesto periódico para llevar a cabo el cúmulo de facultades que le son encomendadas, entre ellas, la defensa de sus propios actos, no menos cierto es que dicho presupuesto puede verse desminuido injustificadamente ante la necesidad de realizar erogaciones que son necesarias para hacer frente al juicio que requiere de actuaciones propias y específicas.

Por cuanto hace a la condena en costas a favor del particular, consideramos que se debe atender al principio de imposición basado en el vencimiento del juicio, pues no debemos olvidar que es sobre éste en quien recae la obligación de demostrar que la ilegalidad del acto administrativo, atendiendo a la presunción de legalidad de los actos administrativos que ya hemos comentado anteriormente.

Lo anterior porque en principio, es incuestionable que tanto los actos administrativos como la posición de parte en el proceso de la autoridad están revestidas de buena fe, lo cierto es que toda controversia jurídica, incluyéndose a través de la vía contenciosa administrativa implica necesariamente un costo, que necesariamente debe sufragar el particular.

Para el gobernado, a diferencia de la administración, el principal costo en un litigio son los honorarios del abogado, los cuales se rigen por las leyes del mercado, pero también existen otro tipo de gastos que llegar a ser excesivamente altos, y que en términos de impartición de justicia completa le deben ser reembolsados, siempre que dichos gastos se consideren estrictamente necesarios para el buen desarrollo del proceso y para la demostración del derecho invocado, excluyendo todo gasto superfluo o innecesario.

Los gastos que realiza el particular varían mucho de un tipo de litigio a otro, sin embargo, algunos de los más frecuentes son:

- a) Honorarios de abogados, los cuales se rigen por las leyes del mercado.
- b) Cuando el particular reside en un lugar distinto al de la Sala del conocimiento, tendrá que pagar el costo de las diligencias cuantas veces sea necesario, a la sede del tribunal, pues no existe una Sala Regional por cada ciudad o poblado importante.

- c) Si requiere de la obtención de copias certificadas de cualquier tipo de autoridad administrativa, jurisdiccional, o notarial, se encuentra obligado a pagar derechos de expedición a favor de la Tesorería de la Federación. Al respecto, cabe precisar que la SCJN ha sentado jurisprudencia en el sentido de que las copias simples carecen de valor probatorio pleno. Por lo tanto, el litigante tendrá que presentar los documentos originales o copias certificadas de los mismos por notario, lo que implica un alto costo dadas las elevadas tarifas notariales.
  
- d) El pago de cauciones o fianzas para integrar la garantía del interés fiscal dentro de los procesos fiscales, o los relativos al otorgamiento de la suspensión del acto impugnado es un costo que se basa atendiendo a la cuantía del asunto, y que en algunos casos resulta de imposible obtención a cargo del litigante, y cuya prima por la expedición de la misma debe ser renovada temporalmente, y no obstante que el particular logre obtener un triunfo al final del juicio, es un gasto que ya no puede ser devuelto a quien lo erogó.
  
- e) Si durante el juicio es preciso ofrecer alguna prueba pericial, la parte oferente tiene que pagar los honorarios del perito, los cuales varían según cada caso y tipo de peritaje.
  
- f) En lo relativo a incidentes, hemos ya observado en el desarrollo del presente trabajo, que éstos requieren necesariamente del agotamiento de diversas etapas y pruebas, independientemente de la calidad de parte que tengan dentro de los mismos, es decir, ya sea que el particular los haya promovido o se defienda de ellos; pues en todo caso, incrementan los costos del proceso y necesariamente tienen relación con la materia del mismo.

- g) En todo litigio va a existir un costo del tiempo, que se traduce en que el valor del monto de los gastos que fueron erogados durante algún momento del proceso disminuye en relación con lo que le será reembolsado al final del mismo, pues el acreedor tendrá que esperar un determinado periodo hasta que se resuelva el juicio para obtener de su deudor la prestación que éste le debe.

Así las cosas, la condena en costas en contra de la administración pública puede entenderse compatible con la idea más conservadora sobre la facultad de anular sus actos, ya que la misma defensa del derecho objetivo contra el que se dirige la reclamación de los particulares, debe ser gratuita y llevar consigo la indemnización de los gastos erogados con motivo del pleito al reclamante, ya que el interés del particular sobre la anulación del acto impugnado, lleva implícito, en cuanto es causa remota de la anulación, la exigencia del reintegro de las costas, porque la idea de que el restablecimiento del derecho hace necesario que se restituya el pleno derecho de quien tuvo que requerir de un litigio para lograrlo, sin pasar por alto las actuaciones que se requirieron para exigir el cumplimiento de la sentencia.

## **5.2 Aspectos de certeza jurídica en la reclamación de costas.**

### **5.2.1 Plazos.**

La certeza jurídica constituye un principio jurídico derivado de la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la CPEUM, que se traduce en que el individuo conozca la norma al grado de que pueda posibilitar, delimitar y precisar las consecuencias de su acción, con amplio nivel de exactitud, es decir, que se traduce en el estado subjetivo sustentado en el conocimiento de la norma legal.

En el capítulo anterior, abordamos ya la omisión en la LFPCA respecto la reiterada omisión en materia de plazos por cuanto hace al incidente de reclamación de costas, lo que puede llegar a producir incerteza jurídica en perjuicio de quien tiene derecho para reclamarlas, no obstante la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la LFPCA.

La LFPCA es una ley de relativa vigencia, de concepción moderna y vanguardista por cuanto hace a la materia de costas, de tal modo que resultaría conveniente, acorde a la intención del legislador de producir a través de dicha Ley un procedimiento contencioso administrativo ágil, transparente y eficaz, establecer los plazos con que cuenta el reclamante de costas para hacer valer su derecho, pues si bien la supletoriedad constituye un medio para subsanar las omisiones legales de una ley, no menos cierto es que toda ley debe satisfacer en la medida de lo posible una regulación clara y concreta de las figuras que en ella se prevén, a fin de brindar la mayor certeza a quien procura obtener justicia a través de ella.

Dicha propuesta se robustece si tomamos en consideración que todo procedimiento está sujeto a una temporalidad para su eficacia, y no debe revivirse cuando la oportunidad procesal ha precluido. La preclusión tiene un ahondamiento explicativo cuando se mira a la pérdida de un derecho procesal por fenecimiento de un límite temporal, por agotamiento de un lapso, de una oportunidad procedimental, y si esa oportunidad ya se consumó, la facultad procesal no usada, utilizada indebida o deficientemente, se extingue para la parte, quien ya en el futuro no puede resucitarla, ni corregirla, ni complementarla.

Cuando atañe a la imposición de una condena en costas, ésta tiene que ser determinada en el incidente respectivo, por lo menos si se toma en cuenta que la tramitación se encuentra contemplada ex lege, y cuya materia representa una cantidad de dinero determinada y determinable a cargo del deudor, por lo que bajo ninguna circunstancia puede considerarse a la ligera el establecimiento del tiempo en que eso será posible.

Por lo tanto, para evitar colocar a cualquiera de las partes ante un eventual estado de incertidumbre jurídica, es necesario establecer en la LFPCA las disposiciones que determinen con precisión el plazo con que cuentan las partes para reclamar el pago de las costas procesales, así como el relativo a la emisión de la sentencia interlocutoria con el que el TFJFA determinará el monto que conforman la condena, además del plazo con que cuentan las partes para cumplir con la determinación de que se trate, éste último aspecto del que nos ocuparemos en las ideas subsecuentes.

Así las cosas, acorde a lo dispuesto por el artículo 17 de la CPEUM, que establece que la impartición de justicia deberá realizarse en los modos y en los plazos que establezcan las leyes, consideramos necesario el señalamiento del plazo en el que el acreedor de costas, se encuentra en aptitud de reclamarlas, so pena de que su derecho para tal efecto precluya; así como correlativo que establezca la obligación del juzgador de emitir la sentencia con la que se determinen las mismas, ya que la tendencia moderna hoy en México, no se traduce en la permisión de intentar procesos indefinidamente.

### **5.2.2 Cuantificación.**

Por otra parte, es una cuestión de certeza jurídica el señalamiento en la norma jurídica aplicable del sistema o mecanismo en que se deberá imponer la condena en costas, es decir, los criterios que deben prevalecer para que el juzgador se encuentre en posibilidad de arribar al monto que la constituye, a efecto que a las partes se les causen perjuicios con una indebida apreciación del monto de la condena en costas, por lo que consideramos necesario el establecimiento de que contengan un mecanismo para una equilibrada determinación del pago de costas, pues si bien es cierto que las partes a través de las pruebas que aporten dirigirán el criterio del juzgador al momento de pronunciarse al respecto, es verdad que éste, con apoyo en disposiciones concretas permitirán brindar certeza de la cantidad que ha de imponerse en este concepto.

Así, consideramos que de crearse una disposición en la que se establezcan determinados aranceles o cantidades específicas con base en la cuantía del asunto, o bien, tratándose de juicios cuya cuantía sea indeterminada, establecer montos específicos por cada acto o diligencia procesal que se tuvo que realizar para la solución del proceso, de manera semejante a la que se encuentra regulada en materia común en el Distrito Federal, permitirá no solamente brindar una certeza jurídica a las partes que se someten a la jurisdicción del TFJFA, sino además evitará que la imposición de costas no solamente se encuentre sujeta al arbitrio judicial, que como hemos advertido, en la práctica puede resultar de aplicación compleja.

En efecto, es necesario que en la LFPCA o en alguna disposición aplicable se establezcan tales mecanismos, pues como ya hemos advertido, la eficacia del proceso radica en restituir en el pleno goce de los derechos al vencedor del litigio. De tal manera que si por un lado éste tuvo la necesidad de realizar erogaciones no solamente para entablar o defenderse de la acción, sino que para arribar al conocimiento de la verdad tuvo el imperativo de promover o defenderse dentro de un incidente, o que la erogación tuvo por objeto demostrar alguna cuestión que generó gastos, es claro que la condena no solamente debe ir enfocada al reconocimiento del derecho que está sujeto a la controversia, sino además a las cuestiones accesorias que hicieron posible esto, sin que ello implique una pérdida o detrimento en el patrimonio de quien al final tuvo la razón.

### **5.3 Ejecución de la condena.**

Las normas procesales suelen establecer que sólo se puede ejecutar la sentencia firme, aunque en ciertos casos se permite la ejecución parcial por el importe correspondiente a la parte de la condena que hubiere quedado firme.

La sentencia constituye la forma en que el órgano jurisdiccional, aplica o interpreta una norma jurídica, por lo que en el presente trabajo reviste importancia analizar lo concerniente a la ejecutoriedad de la condena en costas, pues si dentro del proceso contencioso administrativo se desprende la posibilidad cierta de que del análisis que haga el juzgador del proceso, se establezca dicha condena, luego entonces el juez tiene el poder de hacerla ejecutar, imponiendo, si es necesario, medidas de apremio para hacer posible el cumplimiento forzoso de la misma.

Tratándose de la condena en costas a favor de la autoridad administrativa, consideramos que el monto de las costas, una vez firme en su procedencia y determinación, deberá traducirse en un ingreso a que el Estado tiene derecho, por lo que consideramos viable que en la LFPCA se establezca que el monto de la condena quedará constituido como crédito fiscal, atendiendo a los que establece el artículo 4 del CFF:

Artículo 4o.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Así, consideramos de utilidad que en el propio texto del artículo 6 de la LFPCA se establezca que el monto que resulte por concepto de la condena en costas se considere crédito fiscal a favor del Estado, y por ende, su ejecución ante la falta de

cumplimiento voluntario dentro del plazo de 45 días hábiles, debiéndose realizar conforme a las normas aplicables del procedimiento administrativo de ejecución previsto por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución...”

La propuesta se plantea sin perjuicio de que los cauces legales para la ejecución de la condena en costas, si bien se encuentran contenidas en disposiciones diversas a la LFPCA, lo cierto es que brindarán la debida certeza jurídica a favor de las partes para lograr una pronta y expedita aplicación de la ley, en los términos que señala el artículo 17 de la CPEUM.

Por cuanto hace al cumplimiento de la condena en costas a cargo de las autoridades administrativas, consideramos que éste deberá ocurrir dentro del plazo máximo de cuatro meses a que se refiere el 52, fracción V, inciso c. de la LFPCA, siendo también aplicables las disposiciones relativas a la queja por incumplimiento prevista por el artículo 58 de dicha ley.

Para dar conclusión al presente trabajo, cabe señalar que el sistema moderno de la defensa de los derechos aspira a despejar de toda clase de obstáculos el libre acceso a los tribunales, lo cual no puede ser menos que alabada. Sin embargo, frente al problema indefinido de la justicia, también es cierto que existe una escasez de garantías ofrecidas al que tiene la razón en definitiva en consideración al que cree tenerla.

La defensa del particular o de la autoridad ante sus respectivos derechos, no obstante de que tienen abiertas sus posibilidades de hacerlo valer en las instancias correspondientes, y que a pesar de que su pretensión es debidamente reconocida, según corresponda, a menudo representa en mayor parte un desastre

que victoria, ya que para arribar al reconocimiento de su derecho, el vencedor sufrió un quebranto en su patrimonio que no se hubiese producido ante la necesidad de defenderse ante una acción o defensa temeraria de su contrario.

Así, coincidimos plenamente con los parámetros que nos remite el jurista Tomás Hutchinson, al señalar que: “Justicia efectiva significa, por consustancial al concepto de Justicia, plenitud de garantías procesales. Pero tiene que significar, a la vez, una respuesta judicial más pronta, mucho más cercana en el tiempo a las demandas de tutela, y con mayor capacidad de transformación real de las cosas. Significa, por tanto, un conjunto de instrumentos encaminados a lograr un acortamiento del tiempo necesario para una definitiva determinación de lo jurídico en los casos concretos, es decir, sentencias menos alejadas del comienzo del proceso, medidas cautelares más asequibles y eficaces, ejecución forzosa menos gravosa para quien necesita promoverla y con más posibilidades de éxito en la satisfacción real de los derechos e intereses legítimos.”<sup>140</sup>

---

140 HUTCHINSON, Tomás; El Proceso de Ejecución de Sentencias contra el Estado; Revista Latinoamericana de derecho, Año I, num. 1, enero-junio de 2004. p.p. 289-355.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El artículo 17 de la CPEUM establece diversos principios que integran la garantía de una debida impartición de justicia, la que corre a cargo del Estado a través de las leyes y órganos jurisdiccionales que la harán valer, lo que supone, en términos generales aplicables a cada individuo, de darle lo que en su derecho corresponde, lo cual, no puede darse sino a través de los medios legales establecidos que conforman en su conjunto el proceso jurisdiccional, cuando el derecho reclamado ha sido vulnerado.

Atendiendo al principio de impartición de justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, ésta deberá ser impartida por los tribunales de manera gratuita, completa e imparcial, de donde se obtiene que la justicia debe ser de tal modo que el pronunciamiento del fallo no represente alguna pérdida de cualquier índole en perjuicio de quien reclama su derecho, ya sea patrimonial o personalísima. Dicho principio, sin embargo, no representa la posibilidad de acudir de manera indiscriminada ante los órganos jurisdiccionales a sabiendas de no tener la razón, con el simple ánimo de obtener un beneficio con el retraso de una obligación entretanto se prolongue el proceso; pues de ocurrir con tal intención, la ley también debe sancionar tales inconductas.

La impartición de justicia en materia administrativa no debe considerarse fuera de los alcances que establece el artículo 17 constitucional, y por lo tanto, cualquier particular que resultó lesionado en su patrimonio con motivo de las erogaciones que tuvo que realizar en defensa de sus intereses subjetivos, debe ser resarcida en la misma medida en que sufrió esa pérdida, conjuntamente con la declaración de ilegalidad del acto que reclama.

**SEGUNDA.** El principal instrumento de justicia administrativa en México lo constituye en procedimiento contencioso administrativo, que está inspirado en los sistemas adoptados en Francia y España, surgida en el siglo XIX con los movimientos liberales post-revolucionarios franceses, con el propósito de lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público.

La evolución del contencioso administrativo en México se ha derivado de diversas etapas y regulaciones, concebido desde sus inicios como un simple mecanismo de revisión y anulación de los actos de las autoridades fiscales, hasta un sistema de control jurisdiccional sobre actuaciones de prácticamente todas las autoridades administrativas federales, con plenas facultades para reconocer, anular, o modificar los actos emanados de ellas, inclusive con las respectivas para obligar a dichas autoridades a realizar algún acto determinado, o para abstenerse de algún otro.

**TERCERA.** Las costas procesales representan el conjunto de gastos que origina el proceso para los litigantes, comprendiendo no sólo el importe de los honorarios de los abogados que llevan a cabo la defensa de los intereses del actor o del demandado, sino todos aquellos necesarios para desahogar las diligencias ocurridas durante el juicio y que tengan que ver directamente con la demostración del fundamento invocado por la parte que lo ofrece.

La condena en costas es una obligación de naturaleza netamente económica, surgida como consecuencia del proceso que tiene por objeto el reembolso de los gastos ocasionados con motivo de un litigio a favor de la parte que desde un principio no tuvo la obligación jurídica de soportar, imponiéndose a cargo de la contraparte que demandó o que se defendió sin fundamento, por lo que dicha condena no es de tipo sustancial sino procesal.

**CUARTA.** Con la vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se incorpora por primera vez en el sistema contencioso administrativo federal la figura de la responsabilidad procesal de las partes, que faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a condenar a la autoridad administrativa al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados al particular con la emisión y ejecución de algún acto administrativo; o bien, el establecimiento de una condena en costas a favor de la autoridad administrativa cuando el particular promovió juicio con propósitos dilatorios para el cumplimiento de una obligación, basándose en el sistema de imposición de costas que la doctrina reconoce como consecuencia a la mala fe del litigante temerario, constituyendo así una excepción a la regla general de prohibición de costas que fue reiterada desde en los códigos fiscales de 31 de diciembre de 1981 y de 30 de diciembre de 1966.

Sin embargo, actualmente la condena en costas es de carácter unilateral, ya que únicamente procede a favor de las autoridades demandadas. Pese a ello, no cualquiera de ellas se puede ver favorecida con dicha condena, ya que el precepto que la establece limita su procedencia en los casos en que el particular combate una resolución con propósitos notoriamente dilatorios, y que a su vez se trate del cobro de cantidades que no se incrementen con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, lo que supone una incongruencia jurídica atendiendo a que si el cobro de dinero a favor del Estado representa un ingreso que constituye un crédito fiscal, éste se actualiza con alguna tasa de interés y de recargos, y desde luego su monto se incrementa atendiendo a un factor de inflación, conforme las reglas contenidas en el artículo 21 del Código fiscal de la Federación, por lo que entretanto no ocurra un caso que se trate de cantidades que no se actualicen, la condena en costas no puede ser aplicada.

**QUINTA.** La actual excepcionalidad de la procedencia de la condena en costas prevista en la LFPCA no armoniza con el principio de impartición de justicia contemplado en el artículo 17 de la CPEUM, pues representa una reiteración a la regla genérica de prohibición de costas que ha venido prevaleciendo en el sistema contencioso administrativo mexicano en perjuicio de los particulares, que implica que éstos no obtengan la plena restitución de sus derechos con el simple reconocimiento de su derecho a través de la nulidad del acto que reclama, pues para lograrlo tuvo la necesidad de realizar gastos que originalmente no tenía la obligación jurídica de soportar, tales como honorarios de abogados, peritajes, avalúos, certificaciones, entre otros, así como los relativos a la promoción y defensa de sus intereses respecto cuestiones relativas a incidentes, o de queja por incumplimiento de sentencia.

Para materializar el principio de impartición de justicia contenida en el artículo 17 de la CPEUM, es necesario derogar el primer párrafo del artículo 6 de la LFPCA que prohíbe la figura de la condena en costas que ha predominado hasta nuestros días, y consecuentemente se establezca la procedencia de dicha condena a favor de cualquiera de las partes del procedimiento contencioso administrativo.

**SEXTA.** Los sistemas jurídicos contemporáneos reconocen tres sistemas de imposición de costas: 1) *El sistema sancionador de la temeridad o mala fe*; 2) *El sistema de vencimiento puro o simple*; y 3) *El sistema de indemnización o compensación*.

En la legislación federal mexicana únicamente se prevé la figura de la condena en costas en las materias mercantil, civil y contenciosa-administrativa, de las cuales se desprende la existencia de dos criterios de imposición de la misma: a) el sistema de castigo a la temeridad del litigante, conforme al cual debe condenarse al pago de los gastos y costas a la parte que hubiere conducido el proceso con “temeridad y mala fe”, reconocido por el Código de Comercio y la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo, y, b) el sistema de compensación o indemnización, de acuerdo con el cual se debe condenar a las partes conforme sus pérdidas recíprocas, donde el resultado de la comparación de los gastos erogados por cada una de ellas dará como resultado el monto a pagar por dicho concepto, como se encuentra previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Atendiendo a los sistemas de imposición señalados, proponemos el establecimiento de un sistema de imposición de costas en materia contenciosa administrativa que involucre diversos elementos que se encuentra contenidos en los sistemas de sanción a la temeridad y del vencimiento puro y simple, tomando como fundamento la naturaleza propia del litigio administrativo.

**SÉPTIMA.** Las disposiciones actuales que regulan la condena en costas resultan insuficientes para materializar su debida aplicación, acorde a lo dispuesto por el artículo 17 de la CPEUM, las cuales se traducen en cuestiones de su procedencia, de cuantificación, así como las relativas a la manera en que deben reclamarse por la vía incidental, mismas que tampoco encuentran una solución mediante la aplicación supletoria que se pudiera derivar del Código Federal de Procedimientos Civiles; por lo que es necesario llevar a cabo diversas adiciones en la LFPCA en las que se precisen las causales de procedencia de la condena, los plazos que rigen el incidente de reclamación de costas y la manera en que deben cuantificarse.

Igual situación ocurre con las prevenciones en materia de ejecución de la condena en costas, por lo que resulta necesario incorporar diversas reglas que tengan por objeto hacerla exigible ante un eventual incumplimiento voluntario por cualquiera de las partes que resulte condenada a ellas.

**OCTAVA.** Las actuaciones del procedimiento contencioso administrativo que impliquen costas deben ser todas aquellas que resulten estrictamente necesarias para la demostración de la pretensión invocada, así como las que procuren el buen desarrollo del proceso, quedando excluidas todas aquellas que resulten innecesarias o superfluas.

Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, se deberán considerar como costas del proceso: honorarios de abogados y peritos; gastos de viáticos para el desarrollo del proceso de las partes, abogados y terceros (peritos, testigos y fedatarios); gastos de expedición de fianzas y cualquier otro tipo de garantía; gastos de ejecución de sentencia; así como aquellos relacionados con las actuaciones suscitadas con motivo de incidentes y recursos procesales.

**NOVENA.** No debe confundirse la condena en costas procesales y la condena por daños y perjuicios, derivadas de la acción u omisión que dio origen al proceso, tomando en cuenta que las costas son una erogación de dinero para soportar los gastos del juicio, y por lo tanto se traducen en un detrimento patrimonial en contra de quien litiga no obstante de tener la razón.

Para diferenciarlas entre sí, no debe perderse de vista que la condena en costas depende del proceso, objetivamente atendiendo al vencimiento o la temeridad que se desprende del mismo, según el sistema de imposición de costas que se trate, y es determinada de manera accesoria por el juez en el pronunciamiento con el que ventila el fondo de la controversia, para que al ser ejecutada la sentencia, el acreedor de las costas quede absolutamente reintegrado; sin embargo, no todo lo que el vencedor gastó con motivo del pleito es reclamable a modo de costas, sino solamente aquello que el pleito propiamente exigió para su incoación y desarrollo.

Por su parte, la condena en daños y perjuicios se encuentra subordinada cuando menos a la culpa y resulta exigible mediante acción autónoma, independientemente que dicha condena puede consistir en la determinación de daños que no resultaron propiamente con motivo del pleito, sino de la materia del mismo y que pudo generar detrimento incluso desde tiempo antes del inicio del pleito.

**DÉCIMA.** El establecimiento de un sistema efectivo de imposición de costas en el procedimiento contencioso administrativo se traduce en el establecimiento de uno de los múltiples instrumentos que permitirán restringir en lo posible un alto índice de juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con propósitos dilatorios.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALCALÁ-ZAMORA TORRES y ALCALÁ-ZAMORA CASTILLO, Niceto. La Condena en Costas. Editorial Tecnos. Madrid, 1930.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México, 1997.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 23ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
4. CHIOVENDA, Giuseppe. La condena en costas. Traducción de Juan A. De la Puente y Quijano. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985.
5. CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil. Colección: Biblioteca Clásicos del Derecho, Editorial Harla. México, 1997.
6. CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México, 1990.
7. CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil, volumen I. Quinta Edición. Colección: Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Harla. México, 1997.
8. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. México, 1973.
9. CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional. Editorial Porrúa. México, 2002.

10. CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número Extraordinario, noviembre 1995.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso. Editorial Limusa. México, 1989.
12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso. Editorial Limusa. México, 1989.
13. DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Filosofía del Derecho. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1995.
14. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios Doctrinales Serie G., Número 133. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
15. FIX-FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El acceso a la justicia en México, una reflexión multidisciplinaria. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, Núm. 62. México, 2001.
16. FLORIS MARGADANT, Guillermo. Derecho Romano. Editorial Esfinge. 20º Edición. México, 1994.
17. GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª edición. Editorial Trillas. México, 1984.

18. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. 3ª Edición. Editorial Porrúa/UNAM. México, 2005
19. HUTCHINSON, Tomás. El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado. Revista Latinoamericana de Derecho. Año I, número 1, enero-junio de 2004. Buenos Aires, 2004.
20. IZQUIERDO TOLSADA, Mariano. Sistema de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual. Editorial DYKINSON, S.L. Madrid, 2001.
21. KELSEN, Hans. *¿Qué es la Justicia?* Editado por la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. 1966.
22. KELSEN, Hans.. El Método y los Conceptos Fundamentales de la Teoría Pura del Derecho. Traducción de Luis Legal y Lacambra. Ediciones Aporia. España, 1976.
23. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
24. LUCERO ESPINOSA, Manuel. La transformación del contencioso administrativo en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto. México, 2003.
25. MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 2001.
26. MAZEAUD, Henry, y LEÓN MAZEAUD, Jean, Lecciones de Derecho Civil. Traducción de Alcalá Zamora y Castillo, Luis. Antología de Historia del Derecho 1, Universidad de Costa Rica. Costa Rica, 1945.

27. RAWLS, John. Sobre las libertades. Editorial Paidós. España, 1990.
28. RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Editorial Tipografía de Aguilar e Hijos. México, 1902.
29. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
30. VALIÑO, Alejandro. A propósito de la condena en costas en el derecho justinianeo. Revue Internationale des Droit de l'Antiquete. Bruxelles 2004. 3ª serie, tomo 50, 2003. Número I. Universidad de Valencia, 2003.
31. VILLORO, TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1993.

#### **OTRAS FUENTES:**

32. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1983.
33. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
34. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (4 tomos). Editorial Porrúa/UNAM. 2001.
35. COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario De Derecho Procesal. Editorial Oxford University Press. México, 2000.

36. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 24ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

37. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso. Poder Judicial de la Federación. México, 2003.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal Procedimientos Penales.

Código Fiscal de la Federación.

Código del Comercio.

Código Penal Federal.

Código Civil Federal.

Ley Agraria.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del 13 de julio de 1998. Ley 29/1998. España.

Ley de Enjuiciamiento Civil. España.

Ley de Asistencia Gratuita. España.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Jurisprudencia y tesis aisladas del Poder judicial de la Federación, consultables en:

- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomos: XCI, XXXI y LXXI; Sexta Época, tomo LXXIII.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomos: VII, agosto de 1997; VIII, septiembre de 1998; X, agosto-octubre de 1999; XII, septiembre de 2000; XV, mayo de 2002; XVI, septiembre-noviembre de 2002; XVIII, septiembre de 2004; XIX, marzo de 2004; XX, agosto de 2004.

Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Consultable en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época.

**INTERNET:**

[www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx)

[www.portalprocesal.com](http://www.portalprocesal.com)

[www.tfjfa.gob.mx](http://www.tfjfa.gob.mx)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)